



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



como forma, até mesmo, de compensação dos custos despendidos para operação das balanças, além da coerção frente aos condutores infratores.

De acordo com o quadro e gráfico acima, observa-se que em três postos de pesagem localizados na DR-8, DR-9, DR-14 angariaram recursos provenientes de autuações superiores aos custos despendidos para sua operacionalização. Destaca-se o fato da DR-14 ter sido a regional com maior arrecadação, concomitantemente possuir um dos postos com o maior fluxo de veículos (VDM) entre as demais.

Por fim, cabe uma ponderação sobre as características das autuações aplicadas no período em análise, tanto para os postos administrados pelo DER quanto pelos administrados pelas Concessionárias. As autuações referentes ao inciso V do art.231 do CTB referem-se ao excesso de peso detectado por instrumento de pesagem. Já as autuações previstas no art. 209 e 239 do mesmo código referem-se, respectivamente, à evasão de balança e a retirada de veículo retido para regularização, sem a permissão de autoridade competente ou de seus agentes. Os seguintes resultados foram encontrados:

Autuações lavradas pelo DER e Concessionárias

Autuações do DER				Autuações das Concessionárias			
Art. 231	Art. 209/239	Total de Autuações	% art.209/239	Art. 231	Art. 209/239	Total de Autuações	% art.209/239
48.495	25.490	73.985	34,45%	59.848	53.605	113.453	47,25%

Fonte: TC 10691.989.20-6.

Constata-se que mais de um terço das autuações lavradas nos postos de pesagem do DER foram motivadas pelos artigos 209 e 239 do CTB, ou seja, veículos que evadiram o posto de pesagem ou retiraram o veículo sem autorização prévia. Esse número é ainda maior para as Concessionárias: quase metade das atuações é referente a estes dois artigos.

Essa situação pode ser explicada: as autuações por evasão de balança possuem um preço fixo de R\$195,23 (infração grave) e a retirada do veículo sem autorização de R\$293,47 (infração gravíssima). Conforme exposto anteriormente neste tópico, a infração por excesso de carga (inciso V, art. 231) classifica-se como média, no valor de R\$130,16, acrescido do excesso constatado em PBT/PBTC e/ou em eixos, a cada 200 kg, como apresentado abaixo:

Progressividade da multa por excesso de peso

Tabela para excessos no PBT/PBTC e Eixos			
	Excesso de Peso	Multa - Infração Média	Acréscimo: fração de 200kg
A	Até 600 kg	R\$130,16	R\$5,32
B	De 601 kg até 800 kg	R\$130,16	R\$10,64
C	De 801 kg até 1000 kg	R\$130,16	R\$21,28
D	De 1001 kg a 3000 kg	R\$130,16	R\$31,92
E	De 3001 kg a 5000 kg	R\$130,16	R\$42,56



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela para excessos no PBT/PBTC e Eixos			
	Excesso de Peso	Multa - Infração Média	Acréscimo: fração de 200kg
F	Acima de 5000jg	R\$130,16	R\$53,20

Fonte: TC 10691.989.20-6.

Por exemplo, o valor de multa por excesso de peso em PBTC e eixos, em cujo veículo foi constatado esses dois tipos de excesso, ou seja, 4.210kg no PBTC e 3.310kg em eixos, temos:

- Excesso PBTC = $4210\text{kg}/200 = 22 \times 42,56 = \text{R\$ } 936,32$
- Excesso Eixos = $3.310\text{kg}/200 = 17 \times 42,56 = \text{R\$ } 723,52$
- **Valor total da multa** = $130,16 + 936,32 + 723,52 = \text{R\$ } 1.789,90$

Percebe-se que o valor final da multa por excesso de cargas pode ser bem superior ao valor da multa por evasão de balanças. Isso incentiva diversos motoristas infratores a optar pela evasão do que se sujeitar a pesagem obrigatória.

É importante ressaltar que a competência para legislar sobre trânsito é privativa da União, conforme o inciso XI do art. 22. da Constituição Federal, não sendo possível aos Estados alterarem o valor das multas dispostas no CTB.

3.4.A composição, organização e distribuição do quadro de pessoal atual do DER prejudica o cumprimento das atribuições institucionais da autarquia.

O regulamento básico do Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo, instituído pelo decreto nº 26.673/1987, preconiza em seu art. 2º sua finalidade:

“Artigo 2.º - Ao Departamento de Estradas de Rodagem cabe:

I - **planejar o sistema rodoviário estadual** e aprovar os planos rodoviários municipais;

II - elaborar a previsão dos recursos para a execução das obras e dos serviços necessários ao sistema rodoviário estadual;

III - **elaborar os projetos, construir, conservar e operar as rodovias que integram o sistema rodoviário estadual;**

IV - **administrar a rede rodoviária estadual, diretamente ou por delegação**, mediante guarda, sinalização, imposição de pedágio, de taxas de utilização, de contribuição de melhoria, de servidões, de limitações do solo e de acesso a propriedades lindeiras, e dos atos inerentes ao poder de polícia administrativa, de trânsito e de tráfego;

V - autorizar concessões, permissões e autorizações e fiscalizar os serviços de transporte coletivo de passageiros e de cargas na rede rodoviária do Estado;

VI - outorgar concessões, permissões e fiscalizar a operação de terminais rodoviários de passageiros e de centros rodoviários ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



intermodais de cargas e fretes, localizados em áreas sob sua jurisdição;

VII - colaborar com as Prefeituras na solução de problemas rodoviários;

VIII - **prestar os serviços e exercer outras atribuições que lhe são conferidos por leis**, normas ou atos administrativos competentes, **bem como os poderes implícitos e explícitos decorrentes de tais outorgas**, respeitando os limites legais pertinentes.

Parágrafo único - O Departamento de Estradas de Rodagem, para consecução de suas funções, poderá firmar contratos com entidades privadas e celebrar convênios e acordos de delegação de encargos com entidades de direito público.” (grifo nosso)

Observa-se que o regulamento da autarquia foi instituído há mais de 30 anos e abarca diversas atribuições. Muitas dessas atribuições, a se destacar as previstas no inciso III, foram transferidas sua operacionalização à iniciativa privada, ao longo dos anos, através da terceirização.

Concomitantemente, o quadro de pessoal que compõe o DER vem reduzindo ao longo dos anos, ressaltando-se a carreira de engenheiros, que é ligada diretamente à atividade fim do órgão.

Essa delegação de parte das atribuições da entidade à iniciativa privada simultaneamente a redução do quadro de pessoal conduziu a autarquia para uma atuação gerencial voltada para o planejamento, controle e fiscalização de suas prerrogativas, mitigando a função executora do órgão.

Dessa forma, grande parte dos projetos de engenharia da entidade é elaborada mediante contratação via licitação. As obras de médio e grande vulto, além da conservação rotineira e preventiva, são realizadas, majoritariamente, através de empresas privadas contratadas.

Neste tópico, será analisada a composição, organização e distribuição do quadro de pessoal do DER, com destaque a área fim da autarquia como é o caso dos engenheiros, assim como suas implicações atuais e futuras.

Constatou-se durante fiscalização operacional que o quadro de engenheiros (efetivos e celetistas) apresenta idade avançada e um percentual considerável aptos a se aposentar. Além disso, foi verificado que há uma distribuição desproporcional de engenheiros pelas divisões regionais da autarquia, se levado em consideração a extensão de suas respectivas malhas rodoviárias. Foram detectados, também, engenheiros responsáveis por fiscalizar diversos contratos administrativos simultaneamente.

Em relação ao quadro geral da autarquia, foi observado um número relevante de servidores com cargos em comissão, chefia ou função de confiança.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Por fim, foi feita uma análise sobre o quadro de pessoal que compõe a Diretoria de Engenharia na sede do DER/SP. Verificou-se que grande parte dos engenheiros que compunham a diretoria citada são terceirizados advindos de um contrato de prestação de “serviço técnico especializados de engenharia de apoio ao DER”.

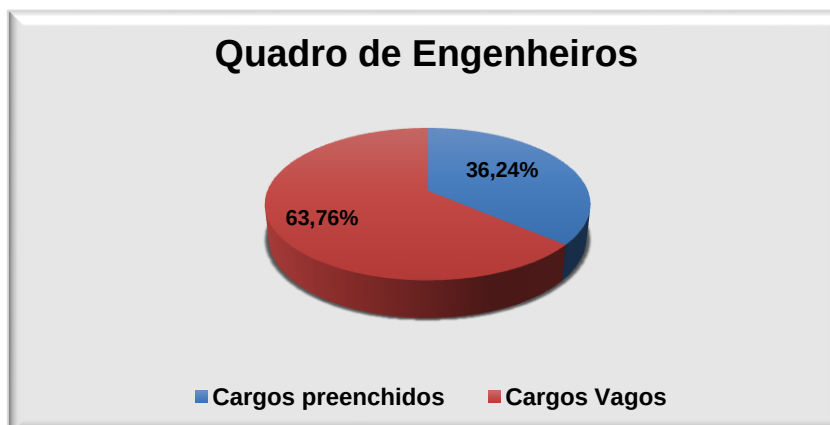
1º Achado: Número elevado de engenheiros (estatutários e celetistas) que apresenta idade avançada e um percentual considerável destes aptos a se aposentar.

Preliminarmente, é preciso pontuar que o DER não conta com um concurso público para o cargo de engenheiro, cargo relacionado à área fim da autarquia, desde 1994⁹⁵⁷. Para os demais cargos de carreira, o último concurso do DER foi realizado em 2009 e estabeleceu vagas para atividades operacionais, como por exemplo, motorista e oficial operacional – operador de máquinas rodoviárias.

Tem-se, então, que não há concurso público para o cargo de engenheiro há mais de 25 anos. Esse fato conseqüentemente traz reflexos acentuados no quadro de pessoal e no desenvolvimento das atividades da entidade.

Em 2014, conforme o relatório de fiscalização operacional mencionado anteriormente, o número de cargos de engenheiros preenchidos somava 210. Já nesta fiscalização foi constatado 187 engenheiros em efetivo exercício, **queda de 10,95% em 5 anos**. Além disso, apurou-se 329 cargos vagos para engenharia, representando quase **63% do quadro de engenheiros da autarquia, atualmente, vagos**⁹⁵⁸:

Número de cargos preenchidos e vagos de engenheiros do DER/SP



Fonte: TC 10691.989.20-6.

⁹⁵⁷ Folha nº 660 do TCA-12.428/026/14 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

⁹⁵⁸ Respostas às requisições de documentos nº 19/2019 e 49/2019 DCG-4, itens 1 e 2 respectivamente.

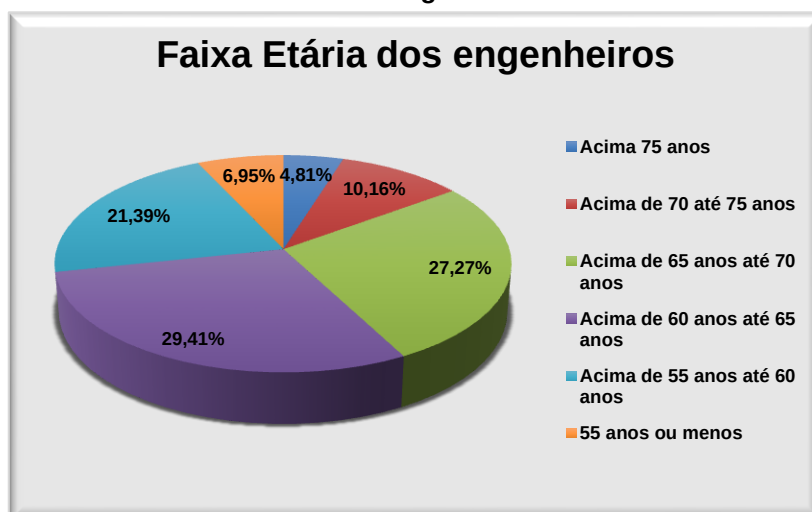


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Além disso, foi observado a faixa etária dos 187 de engenheiros em efetivo exercício. O resultado é demonstrado no gráfico abaixo:

Faixa Etária dos engenheiros do DER



Fonte: TC 10691.989.20-6.

É possível observar que mais de **71% de engenheiros possuem mais de 60 anos de idade**. Cerca de **15% do quadro possuem mais de 70 anos**. Concomitante e em consequência disso, foi apurado que 169 engenheiros já se aposentaram (pelo INSS, no caso de celetistas) ou já cumpriram todos os requisitos para a aposentadoria⁹⁵⁹. Isso representa **aproximadamente 90% do quadro de engenheiros aptos a se desligar da entidade**.

Percebe-se que, se nenhuma medida for adotada brevemente, **o quadro de engenheiros concursados da autarquia tende a se extinguir nos próximos anos**.

Como foi exposto anteriormente, as principais atribuições da autarquia dependem de um corpo técnico qualificado e suficiente, se não para executar diretamente as atividades de rotina da entidade, ao menos para planejar, avaliar, controlar, fiscalizar e supervisionar as competências precípuas determinadas em seu regulamento.

Por fim, é importante destacar que o quadro diminuto e com potencial de contração, devido ao envelhecimento dos servidores e sua proximidade da aposentadoria, tem como consequência a dependência, cada vez maior, da autarquia para com a terceirização de suas atividades, inclusive podendo atingir setores estratégicos da entidade.

⁹⁵⁹ Dos 187 engenheiros ativos no DER, 154 são celetistas e 33 são servidores estatutários



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



2º Achado: A distribuição do quadro de engenheiros é desproporcional à extensão da malha rodoviária de cada Divisão Regional.

O Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo é composto por 14 divisões regionais diretamente ligada à Diretoria de Operações (DO). Às regionais são atribuídas as funções de dirigir, administrar, coordenar e controlar, dentro dos limites das delegações de competências, uma série de atividades⁹⁶⁰ relacionadas a:

- a. Conservação;
- b. Sinalização;
- c. Orientação e segurança no trânsito;
- d. Elaboração de estudos, anteprojetos, projetos e levantamentos gerais de dados que subsidiam o setor de planejamento da autarquia;
- e. Orientação e suporte técnico às prefeituras sob sua jurisdição;
- f. Acompanhar, fiscalizar e atestar a execução dos serviços efetuados, dentre outras;

Para concretização dessas e de outras atividades, as Divisões Regionais se valem de seus servidores. Examinou-se, então, o número de engenheiros que compõem cada regional⁹⁶¹, frente a respectiva extensão da malha, conforme pode ser observado na tabela e gráfico abaixo:

Relação entre o número de engenheiros e a extensão da malha rodoviária em cada Divisão Regional

	Nº Engenheiros	Extensão da malha (KM)
DR-1	15	823
DR-2	16	1885
DR-3	11	676
DR-4	20	443
DR-5	8	855
DR-6	9	1225
DR-7	8	1131
DR-8	12	966
DR-9	12	1536
DR-10	10	752
DR-11	11	865
DR-12	9	1326
DR-13	19	1071
DR-14	8	635

Fonte: TC 10691.989.20-6.

⁹⁶⁰ Página 187 do Regimento Interno do DER.

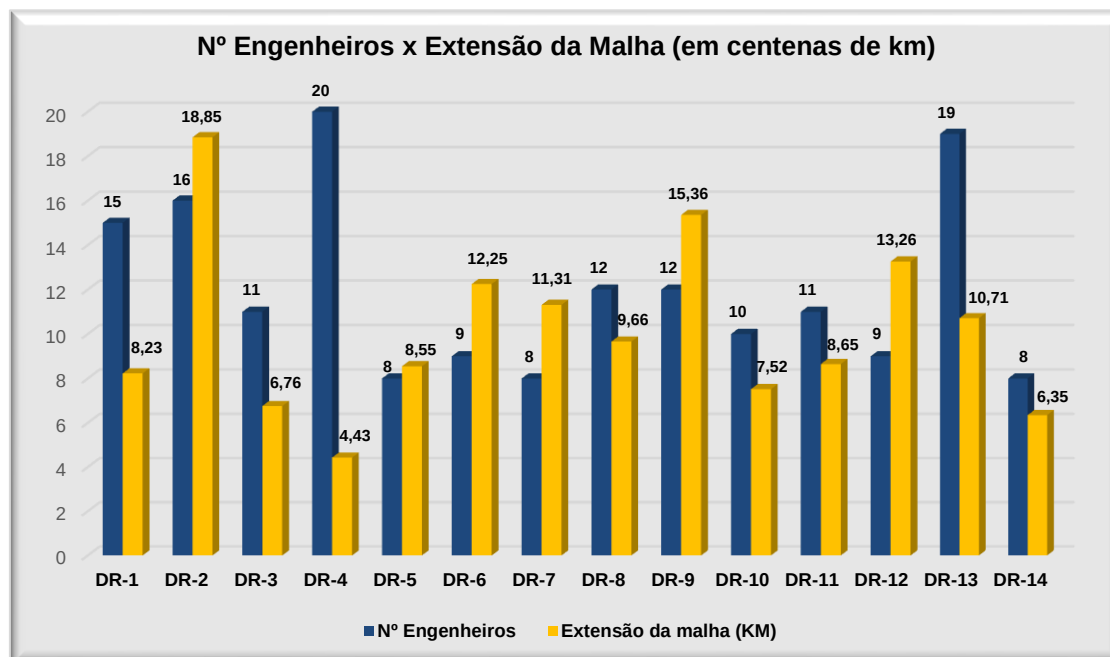
⁹⁶¹ Como os engenheiros lotados na sede do DER não são responsáveis por uma malha rodoviária propriamente dita, eles foram desconsiderados na presente análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Relação entre o número de engenheiros e a extensão da malha rodoviária em cada Divisão Regional



Fonte: TC 10691.989.20-6.

Observando o quadro e gráfico acima, chama a atenção a Divisão Regional – 4 que possui o maior quadro de engenheiros (20), embora possua a menor extensão de malha (443 km) a ser gerenciada em comparação com as demais regionais. Outras comparações podem ser apontadas, como por exemplo as regionais 1 e 2 que possuem um quadro de engenheiros semelhantes (15 e 16 respectivamente), apesar da extensão da malha da segunda (1885 km) ser mais que o dobro da primeira (823 km). Já a DR-12 dispõe de 9 engenheiros para cuidar da terceira maior extensão de malha, com cerca de 1326 quilômetros.

É possível que a falta de planejamento na distribuição do corpo técnico da autarquia de forma desequilibrada tenha como consequência o excesso de trabalhos e demandas, ao longo do ano, para algumas regionais, enquanto outras, com quadro mais abrangente, poderiam ter servidores mais disponíveis.

3º Achado: Parte dos engenheiros do DER atuam como fiscais de diversos contratos administrativos simultaneamente.

Conforme exposto anteriormente, parte das atribuições institucionais do DER/SP foram, ao longo dos anos, delegadas à iniciativa privada, a se destacar as funções de execução de obras rodoviárias, serviços de conservação rotineira e operação rodoviária, elaboração de projetos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



engenharia, dentre outros⁹⁶². Apesar disso, compete não somente à autarquia, mas à Administração Pública o dever de fiscalizar os contratos administrativos celebrados entre o ente público e o privado, conforme preconizado no artigo 67 da lei 8666/93:

Art. 67. A **execução do contrato** deverá ser **acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. **(grifo nosso)**

Primeiramente, cabe diferenciar dois conceitos distintos, a saber: gestor de contrato e fiscal de contrato. O fiscal de contrato é a pessoa pertencente aos quadros da Administração, formalmente designada para acompanhar a execução do contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinando o que for necessário para regular as faltas ou defeitos observados. O fiscal fica encarregado da parte operacional do acordo administrativo, ou seja, do acompanhamento cotidiano da execução do contrato, cabendo-lhe verificar o cumprimento dos prazos e de outras condições estabelecidas pelas obrigações assumidas entre contratante e contratado, para que a Administração se certifique que está sendo executado o que efetivamente fora pactuado. O gestor de contrato, por sua vez, também deve pertencer aos quadros da Administração, tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual⁹⁶³.

A grande maioria dos autores entende que a figura do gestor deve ser distinta a do fiscal de contrato, para atendimento do princípio da segregação de funções. Pelas características das atribuições, entende-se que é possível um gestor ser responsável por gerenciar diversos contratos, enquanto para o fiscal de contrato, pela exigência de um acompanhamento próximo e contínuo da execução contratual, seja necessário que este se debruce em uma quantidade menor de contratos. Sobre esse tema Jessé Torres Pereira Júnior⁹⁶⁴ entende que:

⁹⁶² Artigo 2º do Regulamento Básico do DER/SP - Decreto nº 26.673/1987

⁹⁶³ COSTA, Antônio França; **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos**. Revista do TCU 127 p.58 a 71 mai./ago. 2013

⁹⁶⁴ Apud SEKIDO, 2010, p. 36/37.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Então, o fiscal a que se refere o art. 67 da Lei nº 8.666/93 na nossa organização administrativa é o servidor que vai a campo, é o que está diariamente na obra, é o que está verificando como se executam os serviços de limpeza, conservação, manutenção ou vigilância; já o gestor está preocupado com outro nível de acompanhamento e exatamente por isso pode ser gestor de mais de um contrato porque tem que ter a visão do sistema – contratos que se reúnem por afinidade de objeto. Assim é possível ter 5, 6, 10 contratos de limpeza e conservação todos com o mesmo gestor, mas cada um deles com o seu fiscal, **porque dificilmente um fiscal vai dar conta de acompanhar o dia-a-dia da execução de mais de dois contratos**". (grifo nosso)

Ao esmiuçar o artigo 67 da lei 8666/93, André Luís Vieira (2017) corrobora:

Ao dizer que o representante da Administração será especialmente designado, o legislador ordenou que cada contrato tivesse um fiscal específico, designado formalmente por documento dotado de publicidade e oficialidade. Contudo, dentro de limites razoáveis, é **possível, embora não desejável, a acumulação, por um mesmo servidor, da atividade fiscalizatória de mais de um contrato**⁹⁶⁵. (grifo nosso)

Dessa forma, assim como no achado anterior, foi realizado um levantamento do número de engenheiros frente ao número de contratos administrativos⁹⁶⁶ a serem fiscalizados em cada divisão regional, além da sede da autarquia. Também foi objeto de análise a quantidade de contratos administrativos sob responsabilidade de um único engenheiro fiscal.

Para isso, foi encaminhada a requisição de documentos nº 19/2019 – DCG 4, disponível no TC 10691.989.20-6, solicitando a relação de engenheiros e os respectivos contratos administrativos fiscalizados. Dessa maneira, foi possível discriminar quais engenheiros atuavam como "fiscais de contrato", quantificá-los, além de localizar sua unidade de lotação. Os resultados encontrados foram os seguintes:

Relação entre o número de engenheiros e o número de contratos fiscalizados por unidade

	Nº Engenheiros	Número de contratos fiscalizados
Sede	19	10
DR-1	15	6
DR-2	16	16
DR-3	11	7
DR-4	20	8

⁹⁶⁵ Disponível em: "Fiscalização de Contratos Administrativos: síntese e contexto". <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/andre-luis-vieira/fiscalizacao-de-contratos-administrativos-sintese-e-contexto>. Acesso em 20 fev.2020

⁹⁶⁶ Foram averiguados se os engenheiros fiscalizavam todos os tipos de contratos administrativos, como o relativo à obra, conservação rodoviária, radar, postos de pesagem, etc.



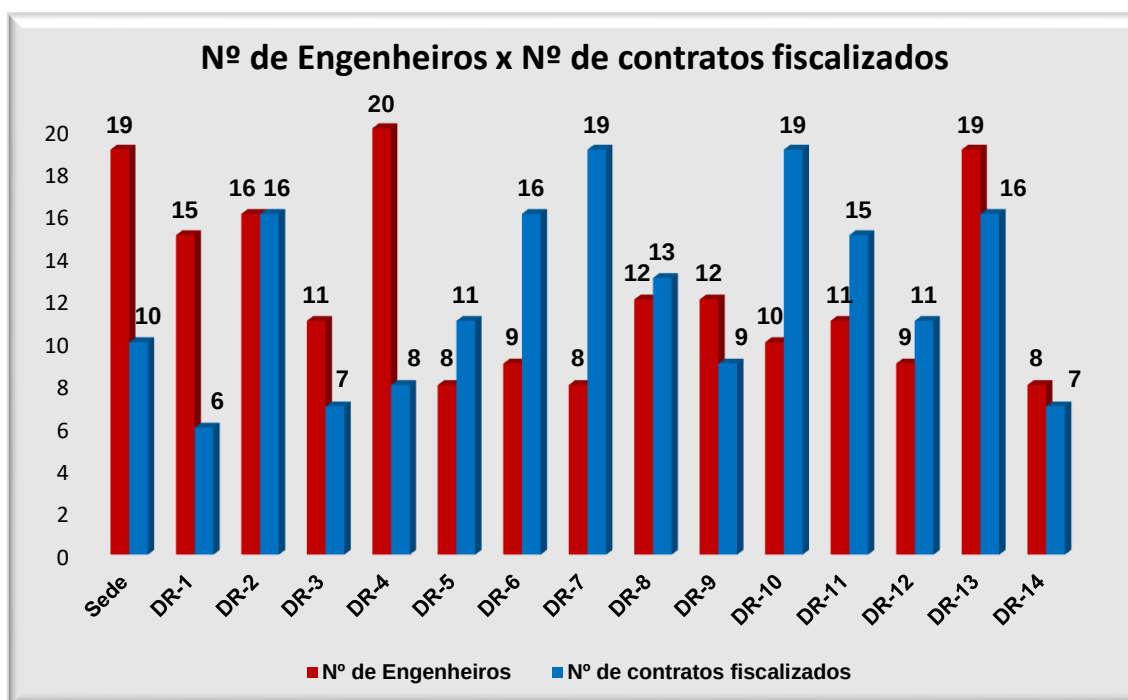
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	Nº Engenheiros	Número de contratos fiscalizados
DR-5	8	11
DR-6	9	16
DR-7	8	19
DR-8	12	13
DR-9	12	9
DR-10	10	19
DR-11	11	15
DR-12	9	11
DR-13	19	16
DR-14	8	7

Fonte: TC 10691.989.20-6.

Relação entre o número de engenheiros e o número de contratos fiscalizados por unidade



Fonte: TC 10691.989.20-6.

Assim como no achado nº02 deste tópico, chama a atenção a DR-4 que apresenta a maior discrepância entre o número de servidores (20) frente ao número de contratos (8). Destaca-se, ainda, quando comparada esta regional frente à DR-7, que possui oito engenheiros responsáveis por fiscalizar dezenove contratos administrativos.

Além disso, foram contabilizados **dez engenheiros responsáveis por fiscalizar mais de quatro contratos simultaneamente**, destacando-se dois localizados na DR-7 e outros dois localizados na DR-10, sendo estas regionais as que mais possuem contratos a serem fiscalizados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Ainda nesse tema, foram detectados alguns engenheiros com um número excessivo de contratos a serem fiscalizados. Destaca-se a sede da autarquia em que apenas **um engenheiro é responsável por fiscalizar os dez contratos administrativos** apontados no gráfico acima, e a regional 10 que possui **um único engenheiro responsável por fiscalizar doze contratos administrativos**.

É preciso ressaltar que as atividades do quadro de engenheiros não se resumem à fiscalização de contratos, remanescendo uma extensa gama de atividades rotineiras a serem desenvolvidas. Além disso, muitos destes engenheiros acumulam, ainda, a função de direção, chefia ou assessoramento.

A má execução contratual é um grande problema da Administração Pública. Um quadro reduzido de engenheiros designados como fiscais de contrato, além de uma má distribuição destes, pode ocasionar sobrecarga de tarefas em algumas unidades regionais. Como consequência, esse fato acarreta ineficiência no controle e acompanhamento da execução contratual por parte da autarquia, podendo gerar prejuízos financeiros aos cofres públicos.

4º Achado: Número considerável de servidores com cargo comissionado, chefia ou função de confiança, além de comissionados puros.

Preliminarmente, é importante ressaltar que este achado terá como cerne o quadro de servidores em geral que ocupam algum cargo de confiança ou comissão, com exceção dos engenheiros. De início, a Constituição Federal (CF), em seu artigo 37 assevera que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão** declarado em lei de livre nomeação e exoneração; **(grifo nosso)**

(...)

V - as **funções de confiança**, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os **cargos em comissão**, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**; **(grifo nosso)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Atenta-se que o cargo em comissão deve ser destinado exclusivamente para atribuições de direção, chefia e assessoramento. A CF e nenhuma norma infralegal, sobretudo, dispõem sobre o quantitativo ideal que uma entidade possa ou deva ter em relação aos comissionados. Porém, existe uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº110/2015, ainda em tramitação no Congresso, mas que, em caso de aprovação, teria forte reflexo na Administração Pública como um todo e especificamente no DER/SP. Ela restringe a quantidade de cargos em comissão na administração pública e estabelece processo seletivo público.

Essa PEC estabelece que os cargos em comissão **não poderão superar 1/10 dos cargos efetivos** de cada órgão e que pelo menos a metade dos cargos em comissão caberá a ocupantes de cargo efetivo, ressalvado em ambos os casos o assessoramento direto a detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais. Além disso, o provimento dos cargos em comissão e funções de confiança será precedido de processo seletivo público.

Dessa forma, foram levantados os quantitativos referentes aos ocupantes⁹⁶⁷ de cargo em comissão, chefia ou função de confiança, **que não faça parte do quadro de engenheiros do DER**, além de apurar o número de “comissionados puros”⁹⁶⁸. Os resultados são apresentados abaixo:

Quantidade de servidores que possuem cargo comissionado, chefia ou função de confiança.

Total de servidores sem nenhum cargo		Total de servidores com cargo comissionado, chefia ou função de confiança		Total de funcionários “comissionados puros”		Total de servidores	
Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
905	35,46%	1372	53,76%	275	10,78%	2552	100,00%

Fonte: TC 10691.989.20-6.

⁹⁶⁷ Foi solicitado por meio da requisição de documentos nº 19/2019 DCG-4, disponível no TC 10691.989.20-6, desconsiderando os engenheiros. Dessa forma, foi contabilizado todos os servidores concursados ocupantes de cargos diversos que não relacionados à engenharia.

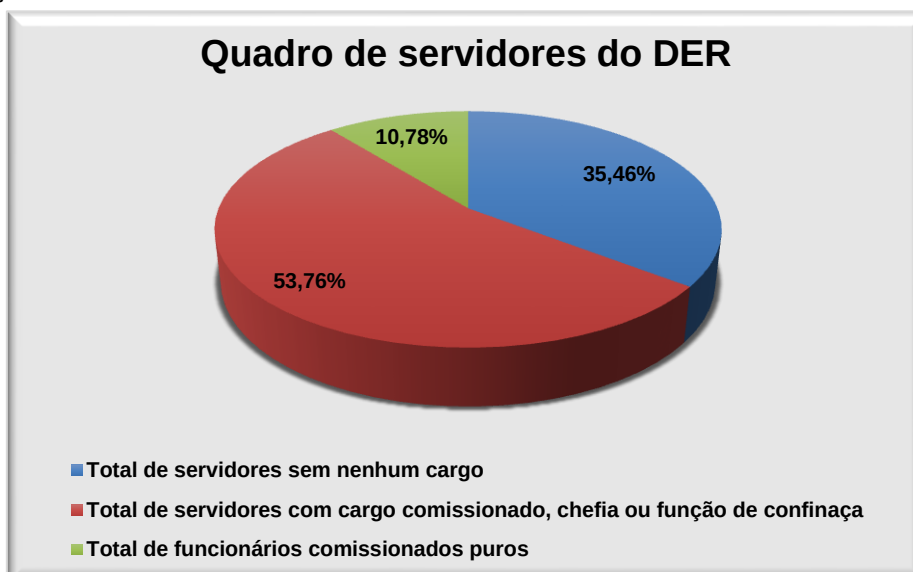
⁹⁶⁸ Entende-se como comissionado puro aquele funcionário que integra a administração pública sem ingresso via concurso público, que atua (ou deveria atuar) na função de direção, chefia ou assessoramento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Percentual de servidores que possuem cargo comissionado, chefia ou função de confiança



Fonte: TC 10691.989.20-6.

Observa-se que quase dois terços **(64,54%)** do quadro de servidores que compõem o DER/SP ocupam alguma função de confiança ou cargo comissionado. Ou seja, existe, supostamente, mais servidores exercendo atribuições de chefia, direção, ou assessoramento do que servidores sujeitos à coordenação e supervisão de um terceiro.

Além disso, chamou a atenção alguns servidores que ocupam cargos comissionados para exercer função de chefia ou assessoramento com atividade bastante distinta do cargo para qual o servidor ocupa.

A título de exemplo, o cargo de “Auxiliar de Serviços Gerais” tem como função a de “executar atividades de serviços gerais e/ou fiscalizar essas atividades, quando realizadas por terceiro”⁹⁶⁹. Foi detectado um servidor lotado no setor de “Copa, Portaria Vigilância TSA.13” na Divisão Regional-13 ocupante do cargo efetivo de Auxiliar de Serviços Gerais exercendo o cargo comissionado de Contador Chefe, cuja atribuição é a de “gerir, coordenar e supervisionar a execução de atividades afetas a área de atuação. orientar seus subordinados na realização dos trabalhos, bem como na conduta funcional. exercer as competências e atribuições específicas definidas por legislação. preparar informações e demonstrativo sob serviços executados. prestar assessoria as autoridades superiores.”

O excesso de servidores ocupantes de cargos comissionados ou função de confiança poderia onerar os cofres públicos possibilitando a inobservância de princípios administrativos e aos ditames constitucionais

⁹⁶⁹ Resposta à requisição de documentos nº49/2019 DCG-4, disponível no TC 10691.989.20-6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



quanto à forma de provimento de cargos públicos, acarretando na má gestão da máquina pública.

5º Achado: Grande parte dos funcionários que atuam na Diretoria de Engenharia é terceirizada fruto de contrato cujo objeto se refere à prestação de serviços técnicos de apoio ao DER/SP.

O escopo de fiscalização do presente achado se refere à composição do quadro de servidores da Diretoria de Engenharia e à análise de contratos celebrados pelo DER cujo objeto está ligado à “*prestação de serviços técnicos especializados de engenharia de apoio ao DER/SP*”. Este contrato tem como característica a cessão de funcionários terceirizados para setores (diretorias, seções etc.) dentro da autarquia com finalidade de realização de atividades diversas, desde administrativas e auxiliares até atividades que exigem qualificação técnica específica para sua execução.

Preliminarmente, é preciso informar que devido à enormidade de setores que compõem o DER e dos vários contratos celebrados por este com objeto similar, além do tempo disponível para efetivação da presente fiscalização operacional, optou-se pela seleção de apenas uma diretoria para execução dessa análise, a saber: a Diretoria de Engenharia (DE) e os diversos setores que a integram⁹⁷⁰. Esta escolha foi considerada devido à influência direta deste setor na consecução das atribuições básicas da instituição, além da exigência de conhecimento técnico específico, voltada à área de engenharia.

O artigo 14 do Regulamento Básico do Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo, instituído pelo Decreto nº 26.673/1987, dispõe que:

Artigo 14 - À Diretoria de Engenharia cabe:

I - promover as aplicações de engenharia ao projeto, à construção, a conservação, a segurança e a operação do tráfego, à pesquisa e a administração de equipamentos rodoviários;

II - elaborar as normas técnicas pertinentes.

Conforme o documento⁹⁷¹ inserido no processo eletrônico deste Tribunal, cujo autor é o próprio DER, esmiúça ainda mais as atribuições da Diretoria de Engenharia:

À Diretoria de Engenharia do DER, **tem entre as competências**, a aprovação de projetos elaborados por empresas contratadas para posterior execução de obras; aprovação de soluções técnicas ou necessidades de alterações de projetos durante a execução da obra; a consolidação dos projetos submetidos à análise de órgãos

⁹⁷⁰ Conforme portaria DER SUP/DER-019-27/03/2012 encaminhado via requisição de documentos nº 5/2019 DCG -4, a Diretoria de Engenharia é subdividida em três grandes coordenadorias: Coordenadoria de Engenharia e Projetos, Coordenadoria de Meio Ambiente e Coordenadoria de Apoio Administrativo e Controle.

⁹⁷¹ Folha nº 3 do Evento 96.2 inserido no processo eletrônico e-TC 8825.989.17-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



financiadores com apresentação de soluções técnicas para viabilização do empreendimento junto ao órgão; aprovação de adequações de projetos e toda e qualquer definição técnica para as rodovias sob competência do DER/SP tais como análise e aprovação de projetos de interferências interagidas com concessionárias (Comgás, Sabesp, Eletropaulo, Rede Ferroviária e outras) que venham intervir ou interligar com a faixa de domínio do DER. **(grifo nosso)**

Fica então evidente o caráter técnico da diretoria em questão. Esperava-se, a princípio, que esta diretoria fosse composta por um quadro técnico preponderantemente formado por servidores de carreira, especialmente por engenheiros, ingressados via concurso público. No entanto, grande parte dos funcionários que compõem esta diretoria são originários da terceirização, através de um contrato de prestação de serviço. Averiguou-se, assim, a situação desse contrato, buscando compreender suas consequências práticas, além da análise da legalidade deste tipo de contratação.

Primeiramente, torna-se relevante conhecer o objeto contratual na íntegra, sendo utilizado como referência o exemplo do contrato nº 19.837-7⁹⁷².

Objeto: Prestação de serviços técnicos de apoio ao DER/SP no gerenciamento de projetos, na consolidação dos projetos submetidos a análise de órgãos financiadores e na realização de atividades de assistência técnica às obras e de solução de problemas pontuais nas rodovias, bem como na elaboração de manual procedimentos para o monitoramento da qualidade das obras executadas nas rodovias, conforme as especificações técnicas constantes do Anexo XXVII, que integra o Edital da licitação nº 005/2016-CO.

Tendo em vista a numerosa quantidade de tarefas de responsabilidade da DE frente a extensa malha rodoviária paulista, foi apresentado pelo DER/SP uma justificativa técnica⁹⁷³ para a celebração do contrato:

- a) **O quadro próprio do DER não apresenta quantidade de funcionários com perfil adequado para as demandas apresentadas;**
- b) **O plano de reestruturação do órgão, com nova estrutura funcional, revisão dos planos de cargos e carreiras e respectivos concursos já foi aprovado** pela Secretaria de Logística e Transportes, encontrando-se atualmente em análise na Secretaria de Planejamento, **não havendo, entretanto, tempo hábil para sua implantação nos próximos meses;**
- c) É de responsabilidade da Diretoria de Engenharia do DER/SP o cumprimento das ações descritas;

⁹⁷² Contrato extraído do processo eletrônico e-TC 5547.989.17-8 e e-TC – 8825.989.17-0. Existem outros contratos com características semelhantes que abrangem outras diretorias e seções, mas como exemplo será utilizado o contrato 19.837-7

⁹⁷³ Folha 6 do Evento1.3 do processo eletrônico e-TC 5547.989.17-8



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



d) **A necessidade de mobilizar equipe técnica multidisciplinar com profissionais altamente qualificados e capacitados a executar os serviços propostos**, nas seguintes especialidades técnicas:

- Estudos Funcionais e Projetos Geométricos;
- Geologia e Geotecnia;
- Terraplenagem;
- Pavimentação;
- Obras de Arte Correntes;
- Estruturas de Concreto;
- Sinalização;
- Sistemas Elétricos e Mecânicos;
- Segurança e Estudos de Tráfego, Cadastro e Avaliação de propriedades para efeito de desapropriação de áreas;
- Interferências;
- Elaboração de Orçamentos;

Para execução dessas ações, dada sua complexidade e amplitude, é de fundamental importância a contratação de empresa especializada para disponibilização de ferramentas e equipe multidisciplinar capacitada para realização dos serviços de apoio aos serviços dos gestores do DER/SP. (grifo nosso)

Destaca-se que a própria autarquia alerta sobre a falta de servidores aptos a desempenhar as atividades concernentes à Diretoria. Outro ponto que chama atenção, no item “b”, é a previsão de uma reestruturação no órgão com previsão de concurso público já aprovado pela Secretaria de Logística e Transporte. Ressalta-se que a justificativa ora apresentada é datada de junho de 2016, perpassando mais de três anos desde sua elaboração sem a realização do certame.

É importante ressaltar que o egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a partir da fiscalização realizada pela Diretoria de Fiscalização 9.1, já se manifestou a respeito deste contrato, nº 19.837-7⁹⁷⁴, sendo feitos os seguintes apontamentos de irregularidade⁹⁷⁵:

- **Inexistência de elementos necessários e suficientes**, com nível de precisão adequado, **para caracterizar o serviço**, em descumprimento às exigências do artigo 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93.
- **Ausência de clareza na delimitação do objeto e de critérios objetivos para aferir se a execução contratual foi satisfatória**, tanto em quantidade quanto em qualidade, impossibilitando a adequada liquidação da despesa.
- **Adoção de licitação do tipo técnica e preço**, muito embora incertos os serviços que serão realizados ao longo do contrato, prejudicando a

⁹⁷⁴ Folha 25/26 do Evento 41.34 inserido no processo eletrônico e-TC 2180.989.17-0. Esse processo se refere ao exame do Balanço Geral do DER/SP no ano de 2017. Parte dessa análise se refere à contratos e execução contratual como o contrato nº 19.837-7, cuja análise quanto aos aspectos legais tramita pelos processos eletrônicos e-TC 5547.989.17-8 e e-TC – 8825.989.17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



formulação e o julgamento das propostas técnicas perante critérios de julgamento subjetivos.

• Não foram apresentados documentos que subsidiassem a quantidade de horas medidas para aferição da importância exata a pagar, exigência do artigo 63, parágrafo 1º, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64, restando não atendido o artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

• Impossibilidade de verificação do cumprimento dos artigos 66, 77 e 78 da Lei Federal nº 8.666/93 e eventual aplicação de penalidades, vez que a falha na descrição do objeto licitado e contratado não permite aferir se a execução objeto contratado foi realizada em sua integralidade, no prazo desejado ou se atingiu a finalidade que se pretendia. **(grifo nosso)**

Apesar de singular relevância dos apontamentos de irregularidade supracitados, a presente fiscalização operacional tem escopo distinto: a de se discutir a legalidade deste tipo de contrato de cessão de funcionários para executar atividades cuja categoria funcional já é abrangida no plano de cargos do órgão. Além disso, averiguar se os serviços realizados podem ser caracterizados como “apoio”.

Para isso, é necessário detalhar as atividades realizadas pelo contrato ora analisado, pois são diversas as tarefas objeto de execução contratual. Segundo o documento técnico emitido pela empresa contratada referente ao 1º relatório mensal, listaram-se, abaixo, todos os trabalhos realizados⁹⁷⁶ pela empresa contratada, sendo destacados os que poderiam ensejar uma discussão sobre os limites e o alcance de atividades consideradas de apoio:

- Acompanhamento do desenvolvimento dos estudos e projetos básicos e executivos, objetivando o controle dos cronogramas de desenvolvimentos, de modo a atender as necessidades para a implantação das obras previstas;
- **Controle dos empreendimentos, identificando e acompanhando todos os eventos, de responsabilidade das projetistas.**
- Apoio ao DER/SP na elaboração de planilhas orçamentárias para a licitação de projetos e obras;
- Apoio ao DER/SP e às projetistas na identificação e formulação de alternativas de soluções técnicas de alta complexidade quando assim exigido por condições específicas de intervenção.
- **Análise, comentários e validação dos desenhos elaborados pelas projetistas contratadas, fiscalização do cumprimento dos critérios estabelecidos no termo de referência e nas Instruções de Projeto e orientação quanto ao conteúdo, concepção, métodos construtivos, tecnologias aplicadas, grau de detalhamento, adequação de escalas e formatos;**

⁹⁷⁶ Folhas 6 a 12 do Evento 10.4 inserido no processo eletrônico e-TC – 8825.989.17-0. A lista apresentada se refere ao Documento Técnico emitido pelo contratado referente ao 1º relatório mensal de atividades do contrato analisado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- **Verificação e validação** de planilhas orçamentárias contemplando listas de materiais e de serviços, suas quantidades e preços, analisando os aspectos qualitativos, quantitativos e as **características dos projetos executivos, para certificar que atendam aos requisitos de engenharia, técnicos, ambientais, sociais e outros;**
- Verificação das memórias de cálculo referentes aos projetos elaborados;
- **Verificação e validação dos relatórios de produção das empresas projetistas e respectivos boletins de medição;**
- Acompanhamento do desenvolvimento dos estudos e projetos básicos e executivos, objetivando o controle dos cronogramas de desenvolvimentos, de modo a atender as necessidades para a implantação das obras previstas;
- **Controle dos contratos, identificando e acompanhando todos os eventos contratuais, de responsabilidade das projetistas, referentes aos contratos firmados com o DER/SP;**
- Apoio ao DER/SP na elaboração de planilhas orçamentárias para a licitação de projetos e obras;
- Apoio ao DER/SP e às projetistas na identificação e formulação de alternativas de soluções técnicas de alta complexidade quando assim exigido por condições específicas de intervenção.
- **Participação em reuniões técnicas realizadas com organismos de financiamento, nacionais e internacionais, para discussão dos projetos dos empreendimentos a serem financiados, assim como acompanhamento dos especialistas dos referidos organismos quando de visitas às rodovias a serem incluídas em programas;**
- Revisão dos projetos submetidos aos organismos de financiamento, para adequação dos mesmos aos critérios definidos pelos Bancos Financiadores.
- Preparação de toda a documentação necessária ao atendimento das exigências para a licitação das obras a serem financiadas, com recursos provenientes dos organismos financiadores.
- Apoio técnico para esclarecimento de eventuais dúvidas de projeto e demandas técnicas das empreiteiras contratadas para execução das obras, quando requerido pela fiscalização da obra;
- Efetuar eventuais revisões, adequações e detalhamento dos projetos, incluindo os correspondentes quantitativos, quando caracterizada essa necessidade durante o desenvolvimento das obras;
- **Monitoramento da interface Projetistas/Construtoras para assegurar a consistência e a qualidade dos projetos desenvolvidos e dirimir eventuais conflitos;**
- **Realização de vistorias e levantamento de campo em rodovias de forma a atender as demandas de necessidades identificadas pelas Diretorias Regionais, órgãos do poder público ou usuários das mesmas;**
- Estudos e definições de soluções técnicas destinadas à estabilização de taludes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- **Elaboração de relatórios técnicos indicando ou não a necessidade de elaboração de projetos para a realização de intervenções nas rodovias vistoriadas; / Solução de problemas pontuais que surgem em toda a malha rodoviária sob a responsabilidade do DER/SP;**
- Elaboração dos documentos técnicos necessários a montagem dos processos licitatórios.
- Suporte para a montagem de estrutura orçamentária necessária a contratação de outros serviços não relacionados à engenharia rodoviária, por outras diretorias do DER/SP;
- Estudos, análises e validação de composição de preços de atividades específicas a serem realizadas em função da necessidade de implantação de novos métodos construtivos.

Diante das atividades exercidas pelo contratado exposto acima, é fundamental tecer uma reflexão sobre a terceirização das atividades no serviço público. Já foi objeto de análise e discussão por esta diretoria, no relatório sobre a fiscalização do programa 1606, TCA 12.428/026/2014, a possibilidade de terceirização na atividade pública, reproduzida abaixo:

Entretanto, se sobre a natureza dos serviços de limpeza, segurança, suporte administrativo etc., não restam divergências significativas na doutrina, outras atividades, ante às dificuldades de delimitação precisa do núcleo fundamental de atuação de diversas instituições, revestem características que dificultam sua classificação. Além disso, resta o fato de que muitos autores admitem a realização por empresas terceirizadas de, pelo menos, parte das atividades diretamente associadas à consecução das finalidades da entidade, bastando que a gestão dos serviços permaneça sob a responsabilidade da contratante. Nesse sentido, Ramos entende que:

A terceirização (...), em sentido estrito, é aquela em que o gestor operacional repassa a um particular, por meio de contrato, a prestação de uma determinada atividade, como mero executor material, destituído de qualquer prerrogativa de Poder Público. Não se cuida de transferência de gestão do serviço público, mas de mera prestação de serviços.

E, mais adiante, complementa (p. 126):

A questão tem sua importância relativizada, no entanto, se, à semelhança do que acontece no setor privado, a discussão ficar restrita à atividade-meio ou atividade-fim de um específico órgão ou entidade pública. (...) Para melhor atingir a finalidade pública de sua instituição, no entanto, sem se afastar das funções que lhe foram legalmente atribuídas, observados os instrumentos formais impostos pelo ordenamento jurídico, **a princípio parece possível conceber uma terceirização que se confunda com facetas da atividade-fim do órgão ou entidade. (grifo nosso)**

Todavia, as considerações acima não autorizam a terceirização de quaisquer atividades:

Isso não significa, no entanto, que todas as atividades materiais acessórias possam ser indistintamente terceirizadas, **notadamente se na estrutura administrativa do Poder Público existirem cargos legalmente criados que se destinem a atender àquelas necessidades específicas.** Nessa hipótese, ainda que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



constitucionalmente admissível, a terceirização da atividade estará inviabilizada, fugindo ao poder discricionário do administrador a sua implantação. (Ibidem, p. 130)

Ou seja, **atividades para cuja execução tenham sido criados cargos públicos não poderão ser objeto de terceirização, independentemente das vantagens econômicas** que tal alternativa possa representar. Tal entendimento é defendido, igualmente, por FORTIN:

A dificuldade está em que a terceirização, por maior racionalidade econômica que possa implementar, admitindo-se o argumento como verdadeiro, não traduz alternativa ao provimento dos cargos efetivos e empregos públicos, via concurso público⁹⁷⁷

Importante destacar que houve significativas alterações desde a conclusão deste relatório, tanto no âmbito da iniciativa privada quanto na pública.

Em 2017, houve a Reforma Trabalhista decorrida da lei nº 13.429/17 que alterou a Lei nº 6.019/74, tratando da ampliação das hipóteses de terceirização de mão de obra e da lei nº 13.467/17 que alterou diversas disposições da CLT, tornando mais flexível a regência das relações de trabalho no setor empresarial.

Além disso, houve um impacto na área trabalhista devido ao recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADPF 324 (relator ministro Roberto Barroso) e do Recurso Extraordinário 958.252, com repercussão geral reconhecida (relator ministro Luiz Fux), ambos compreendendo como constitucional a terceirização de atividades-fim nas empresas em geral, revisitando a posição contrária firmada pela Justiça do Trabalho (Súmula 331/TST).

Contudo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (pág. 718, 2019)⁹⁷⁸ tem o seguinte entendimento:

Quanto à terceirização no âmbito da Administração Pública, é importante realçar que a Lei nº 6.019/74, com as alterações introduzidas pela **Lei nº 13.429/17, não tem aplicação** (salvo no caso das empresas estatais), **continuando a aplicar-se a Súmula nº 331, do TST**, na parte em que cuida especificamente da Administração Pública.

Isto porque o servidor público está submetido a regime constitucional diverso daquele a que se submetem os trabalhadores do setor privado. **A única hipótese em que se poderia enquadrar a contratação temporária, sem concurso, seria aquela prevista no artigo 37, IX, da Constituição**, que prevê a “contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. **(grifo nosso)**

⁹⁷⁷ São Paulo. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2014, fl 658/659. TCA12.428/026/2014

⁹⁷⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Diante desses fatos, no âmbito federal, foi elaborado o Decreto nº 9.507/2018 que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. O artigo terceiro deste Decreto destaca as situações em que não poderão ser objeto de execução indireta (terceirização) no âmbito da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional. Já o artigo sétimo indica quais disposições nos instrumentos convocatórios são vedadas pelo ente público contratante:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas **áreas de planejamento**, coordenação, supervisão e controle; (grifo nosso)

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa **colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos** e tecnologias; (grifo nosso)

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - **que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade**, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (grifo nosso)

§ 1º Os **serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios** de que tratam os incisos do **caput** poderão ser executados de forma indireta, **vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.**"

[...]

Art. 7º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos convocatórios que permitam:

I - a indexação de preços por índices gerais, nas hipóteses de alocação de mão de obra;

II - a **caracterização do objeto como fornecimento de mão de obra**;

III - a previsão de reembolso de salários pela contratante; e

IV - a **pessoalidade e a subordinação direta dos empregados da contratada aos gestores da contratante.** (grifo nosso)

Percebe-se que o Decreto em questão traça limites para a terceirização das atividades no serviço público. O artigo terceiro assinala que quando se tratar de atividades relacionadas a tomada de decisão, planejamento ou estratégico para instituição, além de atividades em que se manifesta o poder extroverso da Administração Pública ou, ainda, que faça parte da categoria funcional do quadro de servidores, depreende-se a impossibilidade de terceirização. Entretanto, o primeiro parágrafo deste artigo relativiza os incisos anteriores, visto que ele permite a terceirização de todos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



eles quando a prestação de serviço se limitar ao caráter instrumental ou acessório.

Além disso, a Portaria nº 443/2018, normativo que regulamenta o art. 2º do Decreto nº 9.507/2018⁹⁷⁹, divulgou uma lista exemplificativa das atividades terceirizadas, sempre de caráter auxiliar, instrumental ou acessório, a saber:

- Alimentação;
- Armazenamento;
- Atividades técnicas auxiliares de arquivo e biblioteconomia;
- Atividades técnicas auxiliares de laboratório;
- Carregamento e descarregamento de materiais e equipamentos;
- Comunicação social, incluindo jornalismo, publicidade, relações públicas e cerimonial, diagramação, design gráfico, webdesign, edição, editoração e atividades afins;
- Conservação e jardinagem;
- Copeiragem;
- Cultivo, extração ou exploração rural, agrícola ou agropecuária;
- **Elaboração de projetos de arquitetura e engenharia e acompanhamento de execução de obras;**
- Geomensuração;
- Georreferenciamento;
- Instalação, operação e manutenção de máquinas e equipamentos, incluindo os de captação, tratamento e transmissão de áudio, vídeo e imagens;
- Limpeza;
- Manutenção de prédios e instalações, incluindo montagem, desmontagem, manutenção, recuperação e pequenas produções de bens móveis;
- Mensageria;
- Monitoria de atividades de visitação e de interação com público em parques, museus e demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
- Recepção, incluindo recepcionistas com habilidade de se comunicar na Linguagem Brasileira de Sinais - Libras;
- Reprografia, plotagem, digitalização e atividades afins;
- Secretariado, incluindo o secretariado executivo;
- Segurança, vigilância patrimonial e brigada de incêndio;
- Serviços de escritório e atividades auxiliares de apoio à gestão de documentação, incluindo manuseio, digitação ou digitalização de

⁹⁷⁹ “Art. 2º - Ato do Ministro de Estado da Economia estabelecerá os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta mediante contratação”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



documentos e a tramitação de processos em meios físicos ou eletrônicos (sistemas de protocolo eletrônico);

- Serviços de tecnologia da informação e prestação de serviços de informação;
- Teleatendimento;
- Telecomunicações;
- Tradução, inclusive tradução e interpretação de Língua Brasileira de Sinais (Libras);
- Degravação;
- Transportes;
- Tratamento de animais;
- Visitação domiciliar e comunitária para execução de atividades relacionadas a programas e projetos públicos, em áreas urbanas ou rurais;
- Monitoria de inclusão e acessibilidade; e
- Certificação de produtos e serviços, respeitado o contido no art. 3º, §2º do Decreto 9.507, de 2018. **(grifo nosso)**

O item destacado do rol exemplificativo acima, referente à elaboração de projetos de engenharia, já se trata de uma atividade terceirizada no DER, visto que a elaboração de grande parte desses projetos é contratada via licitação, conforme abordado em tópicos anteriores. Consoante ao já exposto, a Diretoria de Engenharia é responsável, dentre outras atividades, pela aprovação desses projetos contratados.

Analizando o artigo 7º, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (pág. 724, 2019) distingue a terceirização lícita da ilícita. Ela considera terceirização lícita aquela caracterizada pela “prestação de serviço”, sem que se configure pessoalidade e subordinação direta dos empregados da contratada aos gestores da contratante, no caso, servidores ocupantes da Diretoria de Engenharia. Por sua vez, a terceirização ilícita é evidenciada pelo fornecimento de mão de obra, sendo característico a presença de subordinação e pessoalidade⁹⁸⁰. Dessa forma, a ilustre doutrinadora pontua que:

Assim, se o tomador do serviço escolhe o trabalhador, dá ordens diretas a ele e não à empresa contratada, exerce sobre ele o poder disciplinar, aplicando-lhe penalidades, **se a empresa contratada se substitui, mas os trabalhadores continuam, o que ocorre é fornecimento de mão de obra, porque estão presentes a pessoalidade e a subordinação direta. (grifo nosso)**

É relevante frisar que o Decreto ora analisado se refere à Administração Pública Federal, não tendo, a princípio, impacto direto na

⁹⁸⁰ A subordinação pode ser entendida como consequência do poder concedido ao empregador de, organizando e controlando os fatores de produção, dirigir a realização dos trabalhos, inclusive exercendo poder disciplinar. Com relação à pessoalidade, “o contrato de trabalho, firmável apenas com pessoa física, pressupõe a realização da atividade por sujeito certo e determinado, assumindo o ajuste caráter *intuitu personae*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Administração Estadual. No entanto, diante das modificações recorrentes que a legislação vem sucedendo, é relevante citar a norma e torná-la um parâmetro para a discussão, visto que é possível que regulamento similar seja considerado e adotado no âmbito do Estado.

Frente a tudo anteriormente exposto, cabe primeiramente indicar a situação encontrada na Diretoria de Engenharia. Foi, então, elaborada a requisição de documentos nº19/2019 DCG-4, cujo teor do item 4 pleiteia informações sobre o número de funcionários cedidos fruto de contrato do qual o objeto é *“prestação de serviços técnicos especializados de engenharia de apoio ao DER/SP”*, especificamente daqueles lotados na Diretoria de Engenharia e/ou de seus setores subordinados, que exerceram atividades especificamente nos anos de 2014 e 2019. A intenção de se solicitar o quadro de funcionários cedidos à Diretoria em momentos distintos – 5 anos de diferença – foi averiguar se havia correspondência de funcionários, mesmo em anos e contratos distintos⁹⁸¹.

Dessa maneira, foi encaminhada a lista de funcionários cedidos através dos contratos⁹⁸² nº 20.092-0 19.808-0, que se refere aos funcionários atuantes em 2019, e os contratos nº 18.213-0, 19.192-0 e 18.725-5, atinentes aos funcionários atuantes em 2014 na Diretoria de Engenharia. Além disso, solicitou-se o cargo a que cada funcionário cedido se refere, além das respectivas atribuições.

Em 2019, foram alocados, ao todo, 52 funcionários na DE, entre seus setores:

Relação de cargos, e suas respectivas quantidades e funções exercidas para os contratos vigentes em 2019.

Cargo	Quantidade	%	Função Exercida ⁹⁸³
Engenheiro Pleno	6	11,54%	➤ Apoio técnico às análises de projetos, pesquisas, normas, consultas externas. ➤ Apoio técnico nas atividades de composição de preços, montagem de estrutura orçamentária para contratação de balanças, radares, UBA's, sinalização.
Engenheiro Senior	11	21,15%	➤ Apoio técnico à CEE às análises de projetos de geotecnia, consultas externas, Vistorias, estudos e definições de soluções técnicas destinadas à estabilização de taludes, vistorias dos pontos críticos de acidentes da malha rodoviária, proposição de soluções e medidas a serem adotadas e todo e qualquer assunto referente a

⁹⁸¹ Conforme mandamento legal, via de regra este tipo de contrato tem período de vigência de 1 ano. Como foi solicitado períodos distintos (2014 e 2019) e a administração pública tem por obrigatoriedade o dever de licitação, os contratos firmados ora analisados são diferentes.

⁹⁸² É preciso esclarecer que toda a fundamentação apresentada neste tópico foi baseada no contrato 19.837-7, referente ao ano de 2017. Esse contrato foi selecionado como “exemplo” pela significativa quantidade de documentos já dispostos no processo eletrônico deste egrégio Tribunal de Contas, onde se encontra apontamentos de irregularidades realizadas pela DF 09.01, justificativas apresentadas pelo DER, pareceres jurídicos, apontamentos feitos pela Procuradoria do Estado, além de manifestações realizadas pela Assessoria Técnica Jurídica (ATJ) e do Ministério Público de Contas. Porém, para a efetiva análise da situação em que se encontra a Diretoria de Engenharia, em 2019, torna-se oportuno averiguar os contratos ora em vigor, cujo objeto tem as mesmas características do contrato 19.837-7.

⁹⁸³ Devido à extensa lista de funções que cada funcionário pode exercer, foi apresentada apenas as julgadas principais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Cargo	Quantidade	%	Função Exercida ⁹⁸³
			área de GEOTECNIA/CONTENÇÕES, PAVIMENTAÇÃO, DRENAGEM, etc ➤ Apoio ao acompanhamento, evolução e execução dos contratos da Diretoria de Engenharia, controle de medições, acompanhamento do andamento do cronograma; Processos para as alterações contratuais; Lavrar Termos de recebimento dos contratos Conclusão, Recebimento Provisório e Definitivo dos produtos, Processo de Devolução de Caução e Encerramento dos Contratos GESTÃO DE CONTRATOS ➤ Apoio técnico à Coordenadoria de Engenharia e Projetos - Preparação de processos para licitação de serviços de engenharia Projetos e Obras. . APOIO TÉCNICO - CEE.
Engenheiro Junior	3	5,77%	➤ Apoio técnico à CEE às análises de projetos, pesquisas, normas, consultas externas e todo e qualquer assunto referente a área de DRENAGEM, PAVIMENTAÇÃO e DESAPROPRIAÇÃO.
Arquiteto Senior	1	1,92%	➤ Apoio técnico às análises de projetos, pesquisas, normas, consultas externas e todo e qualquer assunto referente a área de SINALIZAÇÃO VIÁRIA.
Cadista / Calculista III	4	9,61%	➤ Apoio técnico à CEE às análises de projetos de topografia e interferência, apoio e suporte para apresentação de projeto à Audiência Pública, apresentação para órgãos internacionais, consultas externas e todo e qualquer assunto referente a área de GEOMETRIA. ➤ Apoio a estudos, análises e validação de composição de preços de atividades específicas à implantação de novos métodos construtivos COORDENADORIA DE PREÇOS E ORÇAMENTOS
Consultor	2	3,85%	➤ Apoio Administrativo à Gestão de atividades de implantação de Balanças Móveis. ➤ Apoio Técnico à área ambiental notadamente área de fauna, na análise de atendimento de condicionantes de licenças de instalação e operação dos empreendimentos.
Consultor B	2	3,85%	➤ Apoio Técnico junto a organismos de financiamento nacionais e internacionais tais como BID, BIRD, MIGA - para assuntos atinentes a CONSULTOR RODOVIÁRIO. ➤ Apoio: às questões jurídicas da Diretoria de Engenharia, licitações, às manifestações da Procuradoria Geral do Estado, Tribunal de Contas, análise de recursos, análises dos processos licitatórios e desenvolvimento de todo o fluxo de tramitação das licitações - ECO CONSULTOR JURÍDICO
Advogado Senior	2	1,92%	➤ Apoio técnico e jurídico à Coordenadoria de Meio Ambiente do DER/SP para: elaboração de termos de referência e acompanhamento de contratações; prestação de informação e elaboração de documentos, que se fizerem necessários, para atendimento de questionamentos dos Órgãos Ambientais, do Poder Judiciário, Ministério Público Estadual/Federal, bem como aqueles originados de decisão judiciais; acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental, e; apoiar no relacionamento institucional com órgãos públicos, entidades privadas, organizações não governamentais, associação de moradores, e os demais agentes envolvidos com os empreendimentos rodoviários.
Assistente Técnico I	1	1,92%	➤ Apoio à CPE - Coordenadoria de Preços e Orçamentos, da Diretoria de Engenharia na análise técnica das empresas a serem cadastradas no DER, com alimentação do sistema, cadastramento no CAUFESP e serviços administrativos gerais tais como arquivo, digitação, alimentação de sistemas. CADASTRO
Assistente Técnico II	1	3,85%	➤ Apoio Administrativo na GESTÃO DO ARQUIVO TÉCNICO E FLUXO DE DOCUMENTOS DA Coordenadoria de Engenharia e Projetos - CEE, Controle do Fluxo de Documentos técnicos, entradas e saída, distribuição e serviços administrativos gerais: arquivo, digitação, alimentação de sistemas. ARQUIVO TÉCNICO.
Assistente Técnico III	2	9,62%	➤ Apoio na gestão de assuntos que serão submetidos à Diretoria de Engenharia, advindo das diversas coordenadorias. APOIO DIRETORIA. ➤ Apoio técnico na análise e verificação prévia de assuntos e orientação das questões de processos a serem submetidos à Superintendência, originados da Diretoria de Engenharia.
Auxiliar de Escritório	5	9,62%	➤ Apoio Administrativo na GESTÃO DE CONTRATOS - DE. Análise e procedimentos para indicação de profissionais e responsabilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Cargo	Quantidade	%	Função Exercida ⁹⁸³
			técnica dos contratos, apoio na elaboração dos processos de Alterações contratuais, elaboração de processo para medições e serviços administrativos gerais: arquivo, digitação. ➤ Apoio ao acompanhamento de assuntos financeiros no que se refere análise e liberação para pagamento de medições, análise de vencimentos e recebimentos, recebe e analisa as notas fiscais das empresas, assuntos financeiros atinentes a Diretoria de Engenharia - FINANCEIRO.
Auxiliar Técnico	5	7,69%	➤ Apoio Administrativo na GESTÃO DO ARQUIVO TÉCNICO E FLUXO DE DOCUMENTOS DA Coordenadoria de Engenharia e projetos - CEE, Controle do Fluxo de Documentos técnicos, entradas e saída, distribuição, serviços administrativos gerais: arquivo, digitação, alimentação de sistemas. ➤ Apoio técnico à CEE às análises de projetos de terraplenagem, apoio e suporte para apresentação de projeto à Audiência Pública, apresentação para órgãos internacionais, consultas externas e todo e qualquer assunto referente a área de GEOMETRIA.
Secretária	4	5,77%	➤ Apoio Administrativo à CEE - Coordenadoria de Engenharia e Projetos, controles de entrada e saída de documentos, atendimento telefônico, agenda diária alimentação de sistema de controle e outras atividades administrativas gerais, arquivo, digitação de despachos, ofícios e outros.
Motorista	3	1,92%	➤ Atua nos serviços de apoio de deslocamentos de equipe para atendimento às vistorias técnicas e serviços diversos fora das dependências do DER-Sede. Elaboração de planilha de quilometragem rodada pela equipe de APOIO à DE
Total	52	100,00%	

Fonte: TC 10691.989.20-6.

Paralelamente, foi realizada uma verificação quanto ao quadro de cargos da autarquia. Constatou-se que os seguintes cargos abaixo são de carreira criada e aprovada por lei⁹⁸⁴:

Quadro de Cargos da Autarquia e respectiva atribuição

Denominação	Atribuições dos Cargos
ENGENHEIRO I	➤ Prestar atividades de assessoramento específico, de apoio administrativo e geral junto às unidades de comando com nível de Departamento e Divisão e Serviço das diversas áreas da organização.
ARQUITETO VI	➤ Revisar analisar e examinar projetos elaborados pelas divisões regionais visando soluções econômicas no que se refere a traçado, pavimentação, paisagismo e arquitetura; manter contato com os engenheiros e representantes das divisões regionais e firmas de consultoria e outros órgãos governamentais sobre assuntos de sua especialidade; emitir pareceres técnicos sobre assuntos de sua especialidade e outras atividades pertinentes à sua área.
OFICIAL ADMINISTRATIVO	➤ Realizar atividades de apoio técnico e/ou administrativo nas diversas áreas de atuação.
OFICIAL OPERACIONAL	➤ Realizar atividades de apoio técnico e/ou administrativo nas diversas áreas de atuação.

Fonte: TC 10691.989.20-6.

Diante do exposto, **percebe-se que, no mínimo, 40,38%⁹⁸⁵ dos funcionários fruto dos contratos abordados, preenchem as vagas para os quais já existe cargo específico no quadro da autarquia.** Ressalta-se, ainda, que os funcionários ocupantes dos cargos de Auxiliar de Escritório, Auxiliar Técnico, Assistente técnico I, II e III têm funções semelhantes às

⁹⁸⁴ Resposta à requisição de documentos nº 49/2019 – DCG 4. Foi selecionado somente alguns cargos do quadro geral da autarquia, relevante para o tema em discussão.

⁹⁸⁵ Foram contabilizados os engenheiros Pleno, Senior e Júnior, além do arquiteto Senior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



descritas como atribuições dos cargos de Oficial Administrativo e Oficial Operacional que pertencem ao quadro de cargos da autarquia.

Dessa maneira, abre-se espaço para discussão sobre o alcance e os limites para terceirização do serviço público, e, para isso, examinou-se a Diretoria de Engenharia.

Foi visto que, parte da doutrina, transcende o debate se determinado serviço ou atividade pública realizada refere-se à atividade meio ou atividade fim, visto que a última já é admitida quando em caráter instrumental, acessória ou de apoio. O Parecer Subg. Cons. nº17/2002 da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP, pág. 2) esclarece que:

Parece-me que o **conceito de terceirização prescinde da noção de atividade-meio e de atividade-fim** de um específico órgão ou entidade pública, **podendo ter por objeto atividades acessórias ou parcelas da atividade principal da terceirizante**. Tratando-se de atividade estatal delegável, pode haver contratação de serviços certos e determinados, que deverão ser prestados com independência e sem subordinação.

[...]

Assim, considero admissível a contratação (...), se a forma indireta se faz recomendável para a prestação de determinado serviço público, ainda que se trate de atividade compreendida na competência básica da entidade ou do órgão considerado. (grifo nosso)

Porém, a mesma doutrina e a legislação mais recente acerca do tema⁹⁸⁶, são unâimes em asseverar que para as atividades já atribuídas a cargos públicos instituídos por lei, seria inconcebível sua terceirização. Da mesma forma, o Parecer Subg. Cons. nº17/2002 da PGE, em sua página 6, assevera:

O serviço público, como atividade da Administração Pública, tem por objetivo a consecução do bem comum. Dessa forma, a existência de um quadro funcional próprio, com direitos e deveres inerentes à condição de servidor público, é condição essencial, em determinados setores do Estado, para a preservação do interesse da coletividade. Além dos limites institucionais, **sempre que dada atividade, por força de lei, estiver organizada com a criação de quadro funcional próprio, para o exercício de funções de caráter permanente, não há que se falar em sua terceirização, exceto para o atendimento excepcional de necessidade transitória**, na forma da lei.

Assim, para que seja admissível a terceirização, ressalvados os casos emergenciais, impõe-se rever as normas instituidoras dos órgãos cujas operações devam ser objeto de execução por terceiros: **deve a Administração verificar a desnecessidade do quadro**

⁹⁸⁶ Conforme foi explicado anteriormente, está sendo discutido o teor do Decreto 9.507/2018 que dispõe sobre a execução de serviços de forma indireta na **Administração Pública Federal**. Apesar de não ter impacto direto, a princípio, no âmbito estadual, é relevante sua análise como parâmetro e exame de possíveis consequências no Administração Pública Estadual, caso uma norma similar entre em vigor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



funcional próprio e propor a extinção do órgão e realocação do pessoal, sob pena de violar as normas definidoras da estrutura orgânica do ente, bem como de vir a ser julgada irregular a contratação, com burla ao concurso público para o preenchimento de cargos. (grifo nosso)

Ora, se o legislador criou o cargo público, atribuindo-lhe determinada atividade, essa atividade deve ser desempenhada pelo ocupante de tal cargo. Se a Constituição Federal assegura que o provimento deste cargo deve ser através de concurso público, naturalmente, então, as atividades inerentes a este cargo não podem ser transferidas a terceiros.

Dessa forma, a contratação de funcionários engenheiros e arquitetos para a prestação de serviços, mesmo que aparentemente as atividades se caracterizem como de apoio, possibilitaria a inobservância de princípios administrativos e aos ditames constitucionais quanto à forma de provimento de cargos públicos, visto que para esses cargos já existem as respectivas leis de criação, fazendo parte do quadro de cargos da autarquia.

Além disso, chama a atenção que não há servidores arquitetos lotados na sede e, tampouco, na Diretoria de Engenharia⁹⁸⁷. Isto posto, desenha-se uma situação incomum em que o único arquiteto da sede do DER e da Diretoria de Engenharia prestaria, teoricamente, apenas serviços de apoio, ou seja, atividades meramente auxiliares ou acessórias.

Cabe ressaltar que, para a celebração de contrato de “*prestação de serviços técnicos de apoio ao DER/SP*”, não seria razoável acionar o preceito legal de “atendimento excepcional de necessidade transitória”, visto que esse modelo de contrato é adotado como prática corriqueira ao longo dos últimos anos na autarquia.

Por outro espectro, foi analisado o quadro de servidores engenheiros lotados na DE e constatou-se que sete engenheiros concursados⁹⁸⁸ atuam diretamente nesta Diretoria, assim como em suas subdivisões⁹⁸⁹. Novamente, torna-se oportuno o debate: diante da enormidade de atribuições estabelecidas pela legislação à Diretoria, além do número extenso de atividades realizadas, elencadas no relatório mensal da empresa

⁹⁸⁷ Resposta ao item 2 da requisição de documentos nº 19/2019 DCG-4, disponível no TC 10691.989.20-6. Segundo a planilha encaminhada por esta requisição há apenas quatro arquitetos no DER, sendo que estes estão lotados nas Divisões Regionais.

⁹⁸⁸ A contabilização do número de engenheiros da autarquia e especificamente da DE foi feita através da requisição de documentos nº 19/2019 DCG-4, que solicitou a lotação de cada engenheiro. Entretanto, houve dificuldade em determinar a quantidade exata de servidores que atuam na DE, pois o organograma da autarquia enviado mediante a resposta à requisição de documentos nº 05/2019 DCG-4, disponível no TC 10691.989.20-6, está defasado, apresentando, ainda, setores, assessorias e seções das quais não existem mais. Dessa forma, na prática, pode haver pequenas distorções quanto aos números contabilizados, podendo ser a quantidade de engenheiros tanto maior quanto menor.

⁹⁸⁹ Segundo o organograma e algumas portarias emitidas pela superintendência da instituição, a Diretoria de Engenharia é composto por diversas equipes, seções, assessorias, coordenadorias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



contratada, poder-se-ia admitir que a grande maioria dos 52 funcionários, frente aos sete servidores da DE, realizassem, talvez, atividades além de meramente auxiliares, instrumentais ou acessórias. Ainda que se alegasse que todos os trabalhos realizados pelos funcionários passassem pela supervisão, revisão e consentimento por parte dos servidores da casa seria plausível discutir se estes exames seriam, em face da quantidade de trabalho proposta, satisfatórios. Ademais, admitindo que possa ocorrer a supervisão e consentimento por parte dos servidores do DER frente aos trabalhos realizados pelos terceirizados, torna-se relevante questionar a possibilidade de se configurar subordinação nas relações de trabalho o que caracterizaria fornecimento de mão de obra (terceirização ilícita) , de acordo com o entendimento de Maria Sylvia Di Pietro citado anteriormente.

Por fim, foi traçado um comparativo entre os 52 funcionários que atuaram na Diretoria de Engenharia no ano de 2019 e os que atuaram no ano de 2014⁹⁹⁰. Detectou-se que **13 funcionários terceirizados (destes, 6 são engenheiros) atuaram na DE em 2019 e também atuaram em 2014 exercendo as mesmas funções ou semelhantes, atuando por empresas diferentes**. Essa continuidade pode evidenciar a presença da “pessoalidade” nas relações de trabalho, contrapondo o que determina a legislação e a doutrina.

Dessa forma, apresentam-se cada vez mais indícios de inobservância dos mandamentos constitucionais quanto ao provimento de cargo público, visto que a necessidade de servidores na Diretoria analisada perdura anualmente, além de assentar funcionários ao longo dos anos.

⁹⁹⁰ Resposta à requisição de documentos nº 19/2019 DCG-4, disponível no TC 10691.989.20-6. Ressalta-se que, como dito anteriormente, os contratos nos anos de 2019 e 2014 são distintos e, por vezes, prestados por empresas diferentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O CORPO DE BOMBEIROS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (CBPMESP)

Disponível no TC 10692.989.20-5, contendo 24 anexos integrantes do evento 11

Programa: 1811 – Corpo de Bombeiros – Preparados para Emergências com Foco na Gestão de Riscos

Período: 2019

Secretaria da Segurança Pública (SSP)
Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP)

Instrução: DCG-4 – DSF – I

1. INTRODUÇÃO

O Programa Estadual nº 1811 busca promover atividades de pronta resposta às emergências de Bombeiros e às de Defesa Civil e de prevenção, visando a proteção da vida, do meio ambiente e do patrimônio.

Assim, o presente trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo avaliar a atuação do Corpo de Bombeiros na proteção e resposta imediata no combate a incêndios, proteção a banhistas, salvamento e resgate em situações de risco no Estado de São Paulo nos seguintes aspectos:

- a) Quadro de Pessoal;
- b) Atuação de Bombeiros Civis (municipais e voluntários);
- c) Atuação do Grupamento de Bombeiros Marítimos (GBMar);
- d) Convênios e consórcios com os municípios;
- e) Atendimentos a ocorrências e seu tempo-resposta;
- f) Atendimento de chamadas via Centro de Operações do Corpo de Bombeiros (Cobom);
- g) Condições de trabalho e de serviços prestados, incluindo viaturas e equipamentos tecnológicos;
- h) Prevenção e Educação Pública;
- i) Emissão de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);
- j) Emissão de Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros (CLCB);
- k) Fiscalização de estabelecimentos de acordo com as normas de segurança;
- l) Poder de polícia, no que tange a atuação referente ao Decreto nº 63.911/2018;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



m) Correlação do serviço de bombeiros com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A fase de planejamento compreendeu o levantamento da legislação pertinente, notícias e assuntos relacionados em *sites* de órgãos oficiais, além de entrevistas, visitas e requisições de informações.

Foram realizadas reuniões e visitas para o melhor entendimento das competências e atribuições do CBPMESP com o Comando do Corpo de Bombeiros (CCB), Comando de Bombeiros Metropolitanos (CBM), Comando de Bombeiros do Interior (CBI), Departamento de Prevenção (Dep Prev) – Capital, Divisão de Telemática (Div Tel) – Capital, Divisão de Atividades Técnicas (DAT), 1º Grupamento de Bombeiros (GB) – Cambuci, Cobom – Capital, 6º GB – Santos, Seção de Atividades Técnicas (SAT) de Santos, 1º SubGB de Santos, 3º SubGB de São Vicente, Grupamento de Bombeiros Marítimos (GBMar) – Guarujá, Pelotão do GBMar – Guarujá, Posto 1 do GBMar – Santos, Secretaria Municipal de Segurança de Santos, Sede do Consórcio Intermunicipal de Bombeiros do Médio Tietê, Instituto Corpo de Bombeiros Civil Voluntário do Estado de São Paulo (CBCV) e Departamento de Controle e Avaliação (DCA).

Em relação às requisições, foram enviadas três para o Comando do Corpo de Bombeiros, sendo respondidas por diversos setores da Corporação. Os assuntos percorridos versam sobre as atividades operacionais de competência do CBPMESP, tais como dados estatísticos não encontrados em sites oficiais do governo do Estado, estudos desenvolvidos por membros da Corporação, legislações (principalmente diretrizes e portarias), entre outros.

Também foram enviados questionários para os 645 municípios do Estado, sendo-os convidados à responder sobre a prestação do serviço de bombeiro, com a finalidade de coletar dados e informações para conhecimento da forma como o serviço é prestado em cada localidade, avaliando a atuação do CBPMESP em cada município. Algumas perguntas tinham como objetivo ratificar ou detalhar informações enviadas pelo CBPMESP, como as que se referiam aos convênios firmados entre Estado e município, e outras versavam sobre as percepções e opiniões dos gestores municipais, tal qual a que indagava sobre a qualidade do serviço prestado. Dos 645 municípios, 450 responderam completamente o questionário, representando 70% do total. Considerando a população como critério de divisão, nota-se que a proporção se manteve constante nas três faixas (municípios pequenos, médios e grandes)⁹⁹¹, tornando os resultados mais consistentes.

⁹⁹¹ Conforme divisão adotada de municípios por porte da Tabela 8 do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A fase de execução foi dividida em dois momentos: análise das respostas de requisições de documentos e consolidação das respostas dos questionários enviados aos municípios.

As dúvidas e incompreensões sobre os documentos e informações enviados foram sanadas por meio de contato telefônico, por mensagens de correio eletrônico ou pessoalmente, em reuniões. Determinados itens tiveram que ser requisitados mais de uma vez.

Em relação aos questionários enviados aos municípios por meio do sistema *LimeSurvey*⁹⁹², as perguntas abrangiam um largo espectro de assuntos, desde percepções sobre os serviços prestados pelo CBPMESP e órgãos que agem conjuntamente, a indagações sobre ações do próprio município, tal qual a contratação de bombeiros civis municipais. Ao realizar análise das respostas enviadas, verificou-se a necessidade de realizar algumas confirmações com os respondentes, o que ocorreu por meio de contatos telefônicos e/ou e-mails.

As limitações encontradas durante a execução do trabalho foram:

- i. Respostas aos itens requisitados enviadas de forma parcial e/ou incompleta, ensejando novas requisições ou necessidades de esclarecimentos;
- ii. Dificuldade de acesso a dados oficiais em sítios eletrônicos do governo do Estado, como a quantidade de óbitos por afogamento;
- iii. Não participação de parte dos municípios no preenchimento do questionário;
- iv. Dificuldade de confirmação de algumas informações enviadas pelos municípios por meio do questionário.

2. VISÃO GERAL

Segundo publicação do CBPMESP⁹⁹³, a criação do Corpo de Bombeiros de abrangência estadual, com todas as unidades de bombeiro integradas em um único Comando Estadual de Bombeiros, deu-se no final de 1975⁹⁹⁴, vinculando a corporação diretamente ao comandante-geral da Polícia Militar. Até então, o Estado de São Paulo era servido por diversos serviços de bombeiros, todos eles ligados à Força Pública, mas independentes entre si.

⁹⁹² *LimeSurvey* é um software livre para aplicação de questionários online. Ele permite que usuários sem conhecimento sobre desenvolvimento de software possam publicar e coletar respostas de questionários. As pesquisas podem ser acessíveis ao público ou de acesso controlado, através do uso de chaves para cada participante do questionário. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/LimeSurvey>. Acesso em: 10 mar. 2020.

⁹⁹³ GALLUZZI, Tânia. MANGIACAVALLI, Cesar. **Éramos vinte: a história do Corpo de Bombeiros de São Paulo**. São Paulo (SP), Gramani, nov. 2018. Disponível em: <http://www.ccb.policiamilitar.sp.gov.br/portalcbb/publicacoes/books/historia-do-cb-eramos-vinte.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

⁹⁹⁴ Lei nº 663, de 2 de setembro de 1975, que alterou a redação dos dispositivos da Lei nº 616, de 17 de dezembro de 1974.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Com a Lei nº 616/1974, a corporação passou a se organizar em Comando do Corpo de Bombeiros e Unidades Operacionais. Assim, em 1979, a prefeitura de São Paulo firmou convênio com o Estado, quando o município assumiu a responsabilidade pelas instalações da corporação e ao Estado coube a gestão do efetivo – moldes seguidos atualmente para a instalação de unidades operacionais da corporação nos municípios.

O artigo 144, caput, da CF/88, especifica que o CBPMESP é um dos órgãos que exerce a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (inciso V):

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
- VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (BRASIL, 1988)

O § 5º deste mesmo artigo informa que além das atribuições definidas em lei, incumbe ao Corpo de Bombeiros a execução de atividades de Defesa Civil.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 142, retoma as funções citadas na Constituição Federal e coloca em evidência o fato de a Corporação possuir um quadro próprio e funcionamento definidos na legislação prevista no §2º do artigo 141. O parágrafo segundo diz que “Lei Orgânica” e “Estatuto” disciplinarão a organização, o funcionamento, direitos, deveres, vantagens e regime de trabalho da Polícia Militar e de seus integrantes, servidores militares estaduais, respeitadas as leis federais concernentes.

Mais recentemente, a Lei Complementar nº 1.257/2015 foi elaborada com o objetivo de aprimorar o atendimento do Corpo de Bombeiros às emergências, com foco na gestão de riscos, instituindo o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergência e prevendo a edição de três decretos:

a) Decreto nº 63.058, que entrou em vigor em dezembro de 2017, regulamentando o Sistema de Atendimento de Emergências no Estado de São Paulo;

O Sistema Estadual de Atendimento a Emergências integra e harmoniza órgãos públicos e privados, unindo Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, Guarda Civil Municipal e concessionárias de serviços públicos. Mais do que isso, o sistema coloca lado a lado bombeiros militares, bombeiros públicos municipais, bombeiros públicos voluntários e bombeiros civis, além dos Planos de Auxílio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Mútuo, PAM, e das Redes Integradas de Emergência, Rinem.
(GALLUZZI, 2018)

b) Decreto nº 63.276, de março de 2018, autorizando a criação do Fundo Estadual de Segurança Contra Incêndios e Emergências - Fesie⁹⁹⁵; e

c) Decreto nº 63.911, de 10 de dezembro de 2018, instituindo o Regulamento de Segurança Contra Incêndio das edificações e áreas de risco do Estado de São Paulo, com a atribuição do poder de polícia para os bombeiros militares, que entrou em vigor 120 dias após a data da publicação.

O artigo 5º da mesma Lei lista as atribuições do CBPMESP:

- I - prevenir, combater e extinguir incêndios;
- II - realizar operação de combate a incêndios e outras emergências em portos, aeroportos, embarcações e aeronaves, respeitada a legislação federal;
- III - realizar busca, resgate e salvamento, nos casos de desastres, calamidades e outras situações de emergência;
- IV - exercer as atividades de prevenção e proteção de afogados por meio do serviço de guarda-vidas em locais públicos identificados como áreas de interesse dos serviços de bombeiros, respeitada a legislação federal;
- V - realizar pesquisas em casos de incêndios e explosões, respeitadas as atribuições e competências de outros órgãos;
- VI - estabelecer normas complementares para a efetiva execução dos objetivos previstos nesta lei complementar;
- VII - planejar, coordenar e executar as atividades de análise de projetos e fiscalização das instalações e áreas de risco concernentes ao Serviço;
- VIII - advertir, notificar e multar o infrator, e comunicar o setor de fiscalização das prefeituras municipais a respeito das obras, serviços, habitações e locais de uso público ou privado que não ofereçam condições de segurança às pessoas e ao patrimônio;
- IX - credenciar as escolas e empresas de formação de bombeiros civis, guarda-vidas e congêneres, respeitada a legislação federal;
- X - credenciar bombeiros civis, guarda-vidas e congêneres, respeitada a legislação federal;
- XI - cadastrar os responsáveis técnicos que atuam nos processos de regularização das edificações e áreas de risco junto ao Corpo de Bombeiros;
- XII - executar as atividades de defesa civil;
- XIII - fixar diretrizes para o planejamento, coordenação e execução das atividades de educação pública nos serviços de bombeiros, com foco na prevenção, na redução de incêndios, acidentes e vítimas;
- XIV - planejar e supervisionar, junto às concessionárias dos serviços de água, a instalação de hidrantes públicos;
- XV - estabelecer, difundir e fomentar o emprego da doutrina e dos princípios do Sistema de Comando, indicado no inciso VI do artigo 2º desta lei complementar, nos termos da legislação vigente;

⁹⁹⁵ O Fesie será produto da arrecadação das taxas decorrentes das atividades de segurança contra incêndios e emergências, das multas decorrentes da fiscalização ainda não regulamentada, bem como das doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais. Sua finalidade é assegurar meios para o reequipamento, modernização e aperfeiçoamento dos serviços de bombeiros, bem como a universalização dos conhecimentos do ensino e da pesquisa na área de segurança contra incêndios e emergências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



XVI - fiscalizar as edificações e áreas de risco com o objetivo de verificar o cumprimento das medidas de segurança contra incêndios e emergências previstas no Regulamento. (São Paulo, 2015)

O Decreto nº 63.784/2018, que dispõe sobre a estruturação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, na qual o Corpo de Bombeiros se encontra, relaciona as unidades operacionais, subordinadas ao Comando de Bombeiros Metropolitano (CBM) ou ao Comando de Bombeiros do Interior (CBI), da seguinte forma:

I – **CBM**: 1º GB, 2º GB, 3º GB e 4º GB – sediados na capital, 5º GB – sediado em Guarulhos, 8º GB – sediado em Santo André, 17º GB – sediado em Mogi das Cruzes e 18º GB – sediado em Barueri;

II – **CBI**: 6º GB – sediado em Santos, 7º GB – sediado em Campinas, 9º GB – sediado em Ribeirão Preto, 10º GB – sediado em Marília, 11º GB – sediado em São José dos Campos, 12º GB – sediado em Bauru, 13º GB – sediado em São José do Rio Preto, 14º GB – sediado em Presidente Prudente, 15º GB – sediado em Sorocaba, 16º GB – sediado em Piracicaba, 19º GB – sediado em Jundiaí, 20º GB – sediado em Araçatuba e GBMar – sediado em Guarujá.

O CBM e o CBI têm, em suas respectivas áreas de atuação, a responsabilidade de planejamento, coordenação, controle e apoio das atividades técnicas, de logística, operacionais e administrativas dos Grupamentos de Bombeiros subordinados, no que concerne ao Corpo de Bombeiros. (São Paulo, art. 5º, § 2º do Decreto nº 63.784/2018)

Nos últimos anos, o CBPMESP tem atendido milhares de ocorrências de incêndio, salvamento e resgate. Apenas em 2019, até 31 de outubro, as ocorrências chegaram a quase 200 mil, e os casos de incêndios em edificações diversas como indústrias, comércios e outros ultrapassaram 40 mil.

Atualmente, São Paulo e Paraná são os únicos Estados cujos respectivos Corpos de Bombeiros permanecem vinculados à Polícia Militar. O CBPMESP possui Unidade Orçamentária própria dentro do Sistema Financeiro e Orçamentário do Estado.

Segundo o Plano Plurianual – PPA, os objetivos estratégicos associados ao programa 1811 são:

Objetivos Estratégicos Associados ao Programa 1811

Código	Objetivo
04	Sociedade segura, com menos violência e criminalidade
09	Cidades integradas, conectadas, territorialmente ordenadas, com melhor acessibilidade a bens e serviços e desequilíbrios regionais reduzidos
10	Sociedade resiliente às mudanças climáticas, com disponibilidade de água para gerações presente e futuras

Fonte: TC 10692.989.20-5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Já as ações, que devem contribuir para se alcançar os resultados previstos para 2019, são as seguintes:

Ações do Programa Orçamentário 1811

Programa				
Ação	Nome da Ação	Valor previsto – R\$	Produto	Meta/Indicador de Produto
1054	Construção e Readequação de Instalações Físicas	2.000.000,00	expansão e adequação da infraestrutura	número de construções, reformas e ampliações (unidade)
4168	Administração Geral do Corpo de Bombeiros	37.780.797,00	suporte administrativo às unidade do corpo de bombeiros	percentual de unidades contempladas com suporte às unidades administrativas (%)
4998	Combate a Incêndio	20.914.536,00	pronta resposta às emergências no combate a incêndios	percentual de atendimento de ocorrências de incêndio em edificações em relação a 2014 (%)
4999	Proteção a Banhistas	15.673.201,00	pronta resposta às emergências na proteção a banhistas	percentual de mortes de banhistas em relação a 2014 (%)
5000	Salvamento e Resgate	5.228.532,00	pronta resposta às emergências de salvamento e resgate	percentual de emergências de salvamento e resgate atendidas em relação a 2014 (%)
5705	Formação e Capacitação de Profissionais	4.922.403,00	capacitação operacional de profissionais implementada	percentual de bombeiros capacitados (%)
6061	Prevenção e Educação Pública	405.000,00	prevenção e educação pública	percentual de edificações regularizadas perante o sistema de segurança e prevenção contra incêndio (%)
Total		86.924.469,00		

Fonte: TC 10692.989.20-5

O Planejamento Estratégico do CBPMESP⁹⁹⁶, elaborado para o período de 2017 a 2020, abrange as várias vertentes do Corpo de Bombeiros, tanto na área administrativa, quanto operacional e de ensino. Em seu prefácio ressalta-se que possui objetivos delimitados e passíveis de mensuração, com acompanhamento constante pela corporação para a verificação do atingimento das metas estabelecidas.

Foram definidas como perspectivas estratégicas do CBPMESP: Sociedade, Processos, Aprendizado e crescimento e Finanças. E, com base nessas perspectivas foram definidos os objetivos estratégicos da corporação para o quadriênio 2017-2020, estando estes alinhados ao Plano Plurianual 2016-2019.

⁹⁹⁶ Anexo I - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 08.2019 - item 1 (Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020) do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



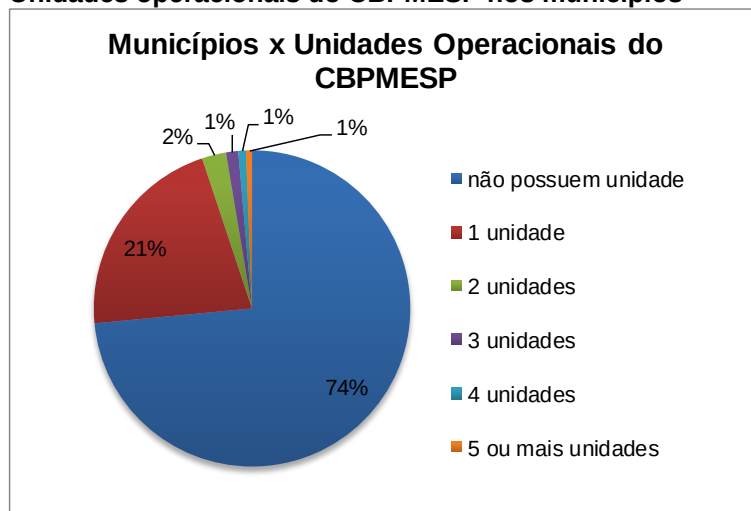
3. ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO

3.1. UNIDADES OPERACIONAIS DO CBPMESP

3.1.1. 74% DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO NÃO POSSUEM UNIDADE OPERACIONAL DO CBPMESP

De acordo com os Quadros Particulares de Organização - QPOs (anexo da portaria CMT G nº PM-3-003/01/19)⁹⁹⁷, 474 municípios do Estado não possuem Unidades de Atendimento do CBPMESP, o que representa 74% dos municípios. Entre os que possuem, 138 contam com apenas uma unidade de atendimento, 16 possuem duas unidades, oito possuem três unidades, cinco possuem quatro unidades, e quatro municípios contam com cinco ou mais unidades em seu território, conforme observa-se no gráfico a seguir.

Unidades operacionais do CBPMESP nos municípios



Fonte: TC 10692.989.20-5

3.1.2. HÁ DIVERGÊNCIAS ENTRE OS DADOS PRESTADOS PELO CBPMESP E OS INFORMADOS PELOS MUNICÍPIOS

A partir da Lei Estadual nº 684/1975, que autoriza o Poder Executivo a celebrar convênios com municípios “sobre serviços de prevenção e extinção de incêndios, de busca e salvamento e de prevenção de acidentes”, o CBPMESP passou a instalar suas unidades nos municípios que firmassem convênio com o Estado para a prestação do serviço.

Assim, em relação às unidades de atendimento da corporação e aos convênios firmados com os municípios para a prestação do serviço nas respectivas localizações, verificou-se que, segundo QPO, há unidades em

⁹⁹⁷ Anexo X - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 14.2019 - item 12 (QPO) - do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



municípios com os quais o Estado não possui convênio e há convênios com municípios onde não existem unidades⁹⁹⁸.

Municípios que possuem unidades (segundo QPO), mas não há convênio com o Estado

Município	Classificação	GB	SubGB
Caçapava	estação	11GB	2SGB
Cotia	pelotão	18GB	2SGB
Itaquaquecetuba	estação	17GB	2SGB
Laranjal Paulista	estação	15GB	4SGB
Mauá	pelotão	8GB	3SGB
Mococa	estação	16GB	2SGB
Taboão da Serra	estação	18GB	2SGB
Ubatuba	estação	11GB	4SGB

Fonte: TC 10692.989.20-5

Os municípios de Caçapava, Itaquaquecetuba, Mauá, Taboão da Serra e Ubatuba confirmaram, por meio de resposta ao questionário enviado, que há unidade de atendimento da corporação nos municípios, muito embora não haja convênio firmado com o Estado.

Mococa confirmou que há unidade de atendimento no município e informou possuir convênio com início de vigência em 01/02/2019, firmado com prazo de 30 anos, com valor anual estimado do orçamento municipal para a execução do objeto do convênio, em 2019, de R\$ 500.000,00. Porém, referido documento não consta na relação de Convênios enviada pelo Corpo de Bombeiros em resposta à Requisição de Documentos DCG-4 nº 52/2019 (Anexo XI deste relatório).

O município de Laranjal Paulista informou que o convênio e inauguração da unidade estão em andamento, enquanto Cotia não respondeu o questionário.

Municípios que possuem unidades (segundo QPO), mas não possuem efetivo militar alocado (ocupado)

Municípios	Unidade	Convênio nº GSSP/ATP	Data da Assinatura
Angatuba	estação	109/12	15/11/2012
Borborema	bombeiro comunitário	116/14	30/07/2014
Buritama	bombeiro comunitário	108/13	10/10/2013
Cabrália Paulista	bombeiro comunitário	119/14	31/07/2014
Cafelândia	bombeiro comunitário	129/14	27/08/2014
Carapicuíba	estação	252/05	11/10/2005
Euclides da Cunha Paulista	bombeiro comunitário	65/15	22/09/2015
Ferraz de Vasconcelos	pelotão	97/14	04/07/2014
Guataporá	bombeiro comunitário	125/14	20/08/2014
Iguape	estação de guarda-vidas		
Junqueirópolis	bombeiro comunitário	38/13	21/05/2013
Laranjal Paulista	estação		
Santa Gertrudes	estação	133/13	12/11/2013

⁹⁹⁸ Respostas ao item 12 da Requisição de Documentos DCG-4 nº 14/2019 (Anexo X do relatório disponível no TC 10692.989.20-5) e item 1 da Requisição de Documentos DCG-4 nº 52/2019 (Anexo XI do relatório disponível no TC 10692.989.20-5), enviadas pelo CBPMESP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Municípios	Unidade	Convênio nº GSSP/ATP	Data da Assinatura
Severínia	bombeiro comunitário	008/14	30/01/2014

Fonte: TC 10692.989.20-5

Há 14 unidades operacionais da corporação militar, que, embora conste previsão no QPO para lotação de bombeiros militares nas localidades, as vagas do quadro não se encontram ocupadas.

Angatuba afirmou que não há unidade no local, sendo que a prefeitura alega que “a administração anterior tinha a princípio firmado convênio para montagem de uma base do Corpo de Bombeiros no município; ocorre que, por motivos que aludem também à questão financeira, não foi dado prosseguimento. Dessa forma, não dispomos de posto dos Bombeiros no nosso Município.”, embora o Corpo de Bombeiros tenha informado que há estação de bombeiro, segundo QPO, e Convênio nº GSSP/ATP- 109/12 assinado em 15/11/2012 para a prestação do serviço.

Buritama e Euclides da Cunha Paulista confirmaram possuir uma Base Comunitária de Bombeiros, o que justifica o fato de não haver bombeiros militares lotados nas unidades, muito embora o trabalho nessas unidades devam ser coordenados por um Bombeiro Comunitário (militar) designado pelo CBPMESP, conforme Portaria nº CCB-001/824/19.

Guataporã, também confirmou possuir uma unidade operacional de Bombeiro Comunitário no município e convênio com o Estado para a execução de serviços de prevenção e extinção de incêndios, busca e salvamento e outros que, por sua natureza, insiram-se no âmbito de atuação do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar (Convênio GSSP/ATP nº 125/14). No entanto, este último afirmou que o bombeiro comunitário atua com maior foco em atividades de prevenção, orientação e vistorias técnicas nas edificações, não havendo bombeiros no município que ficam de prontidão para atendimento às ocorrências, sendo que a unidade de Ribeirão Preto, localizada a, aproximadamente, 60 km de distância, é a responsável por atender município em situações emergenciais.

O município de Cabrália Paulista, que também confirmou que há unidade de Bombeiro Comunitário, declarou possuir quatro bombeiros civis municipais admitidos através do Concurso Público 01/2013, em caráter efetivo, embora não conste a existência de bombeiros civis atuando no município na relação enviada pelo Corpo de Bombeiros.

Iguape confirmou que há um posto avançado de salvamento no município, embora não haja bombeiros militares lotados nos municípios, segundo informado pelo CBPMESP.

Santa Gertrudes informou que possui um prédio alugado pelo município, totalmente preparado para a instalação da unidade operacional da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



corporação, porém, faltam recursos financeiros para concretização do convênio.

Constataram-se ainda dois casos em que o CBPMESP informou haver unidade e convênio com o município, no entanto, referidos municípios alegaram que o prazo de vigência do convênio encerrou-se, não havendo novo termo assinado na data em que a pesquisa foi realizada, conforme exposto abaixo:

- Brotas tinha convênio assinado com a Corporação do Corpo de Bombeiros, que expirou em de 08/10/2019. De acordo com o município, “Embora a Prefeitura, bem como a corporação local tenha providenciado com antecedência a assinatura do novo convênio, até o presente momento ainda não recebemos a documentação assinada pelos responsáveis.” O Corpo de Bombeiros informou que há o Convênio nº GSSP/ATP- 206/19, assinado no dia 09/10/2019;
- O Corpo de Bombeiros informou que possui o Convênio nº GSSP/ATP- 71/09 com o município de Espírito Santo do Pinhal, assinado em 10/09/2009. No entanto, o município afirma que a vigência do acordo de cooperação mútua que existia entre o Estado e o município encerrou-se em 2018, não tendo, até o dia 17/01/2019, assinado novo acordo, embora a unidade da corporação continue em funcionamento no município.

Municípios que possuem convênio com o Estado, mas não possuem unidades operacionais (segundo QPO)

Município	Convênio nº GSSP/ATP-	Data da Assinatura	Valor anual previsto – Estado (em Reais)	Valor anual previsto – Município (em Reais)
Bady Bassit	123/13	06/11/2013	113.323,27	70.800,00
Caieiras	37/14	01/04/2014	2.555.020,19	396.000,00
Engenheiro Coelho	220/16	22/09/2016	567.060,34	192.659,52
Holambra	132/16	23/06/2009	672.460,34	79.640,00
Itaberá	138/13	22/11/2013	65.323,27	49.260,00
Itapevi	90/19	03/07/2019	1.776.805,72	600.000,00
Jaguariúna	12/08	27/02/2008	*****	*****
Jandira	113/09	16/12/2009	*****	*****
Mairinque	41/15	31/07/2015	1.200.898,82	300.000,00
Mogi Mirim	232/06	08/11/2006	*****	*****
Paraibuna	116/13	21/10/2013	50.000,00	20.000,00
Poá	113/16	16/06/2016	2.578.748,86	573.000,00
Rio Grande da Serra	14/19	01/04/2019	345.720,44	400.000,00
Sabino	115/14	24/07/2014	99.732,27	72.000,00
Santa Gertrudes	113/13	12/11/2013	227.040,54	795.880,00
Valentim Gentil	7382/14	31/07/2014	115.323,27	70.000,00

Fonte: TC 10692.989.20-5

Conforme verificado na tabela acima, o Corpo de Bombeiros informou que possui Convênio nº GSSP/ATP- 12/08, assinado em 27/02/2008, com o município de Jaguariúna, no entanto, não há unidade operacional da corporação militar no município: foi afirmado pela Defesa Civil Municipal que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



referido convênio não está em execução, e o serviço de bombeiros no município é prestado por oito bombeiros concursados pelo Departamento de Defesa Civil municipal, bem como dois guarda-vidas temporários disponibilizados pela Secretaria de Esportes e Lazer do município.

Os municípios de Bady Bassitt e de Itaberá confirmaram que não há unidade operacional da corporação nos respectivos municípios, porém, declararam que não há convênio vigente firmado com o Estado para a prestação do serviço, o que diverge da informação prestada pela corporação estadual.

O município de Mairinque, com o qual o Corpo de Bombeiros informou possuir o Convênio nº GSSP/ATP- 41/15, assinado em 31/07/2015, declarou que não há unidade operacional da corporação no município, mas apenas um Grupamento de Bombeiros Municipais, sendo que o convênio:

(...) nunca fora, de fato, colocado em prática. Após análise e parecer jurídico, comprovou-se não possuir base jurídica para sua efetivação, uma vez que previa a criação de taxa não amparada em lei, assim como a assunção das despesas e responsabilidades decorrentes de sua implantação seriam econômica e administrativamente inviável ao município. Desta forma e com base em cláusula do convênio, o município expressou seu desinteresse na manutenção do mesmo, requisitando a rescisão do referido convênio. Procedimento iniciado em 2.018 e termo de rescisão protocolado em 2.020, o município ainda não obteve devolutiva do responsável pela Secretaria de Segurança Pública⁹⁹⁹.

O mesmo ocorre com os municípios de Mogi Mirim, Paraibuna e Sabino, com os quais o Corpo de Bombeiros informou que possuir os Convênios nº GSSP/ATP- 232/06 (assinado em 08/11/2006), nº GSSP/ATP- 116/13 (assinado em 21/10/2013) e nº GSSP/ATP- 115/14 (assinado em 24/07/2014) respectivamente. No entanto, os municípios confirmaram que não há unidades operacionais da corporação nas localidades, e afirmaram que os referidos convênios não se encontram em execução. Mogi Mirim e Sabino informaram, ainda, que o serviço de bombeiros nesses municípios é prestado por funcionários municipais.

No QPO do 13º GB – 3º SubGB não consta a Base Comunitária de Bombeiros de Valentim Gentil. No entanto, há o convênio GSSP/ATP- 118/14 firmado com o município, assinado em 31/07/2014, com vigência de 30 anos¹⁰⁰⁰, e, ainda, segundo informações prestadas pelo município e documentos encaminhados, há unidade de bombeiros em funcionamento.

⁹⁹⁹ Informação obtida por meio e-mail no dia 29/01/2020, em complemento da resposta à questão "Há convênio vigente, celebrado entre o Município e o Estado, para a execução do serviço de bombeiros?" do questionário enviado ao município via LimeSurvey.

¹⁰⁰⁰ Extrato de convênio publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 01/08/2014 (Processo Protocolo ATP GS 7.382/14).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Inauguração Base Comunitária de Bombeiros na inauguração da Base Comunitária de Valentim Gentil



Fonte: TC 10692.989.20-5



Fonte: TC 10692.989.20-5

Caieiras e Holambra confirmaram que há convênio, porém sem unidade operacional. Ressalta-se que as unidades operacionais do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar são as responsáveis pela execução dos serviços de bombeiros, objetos dos convênios. Engenheiro Coelho, Jandira, Itapevi, Poá e Rio Grande da Serra não responderam o questionário.

Dessa forma, conclui-se que há divergências entre os dados prestados pelo CBPMESP e os informados pelos municípios, o que demonstra que o CBPMESP desconhece a atual realidade da prestação do serviço no Estado e/ou não possui dados atualizados constantemente.

3.1.3. NA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO MAIS DISTANTE DA CAPITAL E FORA DAS REGIÕES METROPOLITANAS HÁ MENOS MUNICÍPIOS E MENORES PERCENTUAIS DE POPULAÇÃO COM UNIDADES OPERACIONAIS DA CORPORAÇÃO MILITAR NO PRÓPRIO MUNICÍPIO

Consta como um dos objetivos do Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020 “Redimensionar quartéis conforme decreto regulamentador do Código de Emergência”, pois informam que há estruturas de serviço de bombeiro em municípios não compatíveis com suas faixas populacionais (definidas no Decreto estadual nº 63.058/2017), sendo possível otimizar os recursos da corporação através de uma adequada realocação destes.

Uma análise comparando as seis regiões metropolitanas instituídas¹⁰⁰¹ e os demais municípios do Estado foi realizada utilizando o

¹⁰⁰¹ Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011, reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas; Lei Complementar Estadual nº 870, de 19 de junho de 2000, cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas; Lei Complementar Estadual nº 1.166, de 09 de janeiro de 2012, cria a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá providências correlatas; Lei Complementar Estadual nº 1.241, de 08 de maio de 2014, cria a Região Metropolitana de Sorocaba e dá providências correlatas; Lei Complementar Estadual nº 815, de 30 de julho de 1996, cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



número de municípios que possuem estrutura física do CBPMESP (segundo QPO) e a população da região (ressalta-se que o GBMar não foi considerado nesta análise, pela distinção de suas atividades).

Percentual de municípios com unidades operacionais do CBPMESP, por Região Metropolitana

Região Metropolitana	Quantidade de municípios	Quantidade de municípios com unidade operacional	% de municípios com unidade operacional
São Paulo	39	24	62%
Campinas	20	8	40%
Vale do Paraíba e Litoral Norte	39	14	36%
Sorocaba	27	10	37%
Baixada Santista	9	8	89%
Ribeirão Preto	34	6	18%
Restante do Estado	477	98	21%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Percentual da população com unidades operacionais do CBPMESP no próprio município, por Região Metropolitana

Região Metropolitana	População	População em municípios com unidades operacionais	% da população com unidade operacional no próprio município
São Paulo	20.996.747	19.821.967	94%
Campinas	3.158.030	2.354.698	75%
Vale do Paraíba e Litoral Norte	2.467.967	2.177.036	88%
Sorocaba	2.058.353	1.565.357	76%
Baixada Santista	1.814.949	1.761.165	97%
Ribeirão Preto	1.654.763	987.791	60%
Restante do Estado	12.164.121	8.092.355	67%

Fonte: TC 10692.989.20-5

As Regiões Metropolitanas próximas à Capital (até 102 Km de distância do principal município da região, sendo 5 das 6) possuem entre 36% e 89% dos seus municípios atendidos por bombeiros. A Região Metropolitana de Ribeirão Preto, que está a mais de 300 Km de distância de São Paulo, possui 18% dos municípios com unidade operacional da corporação, enquanto no restante do Estado, os municípios com unidades operacionais representam 21%.

A Grande São Paulo e a Baixada Santista possuem mais de 90% da sua população servida por bombeiros militares lotados nos próprios municípios, enquanto a Região Metropolitana de Ribeirão Preto é a que possui menor percentual, com somente 60% da população com unidades da corporação no próprio município.

Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas; e Lei Complementar Estadual nº 1.290, de 06 de julho de 2016, cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

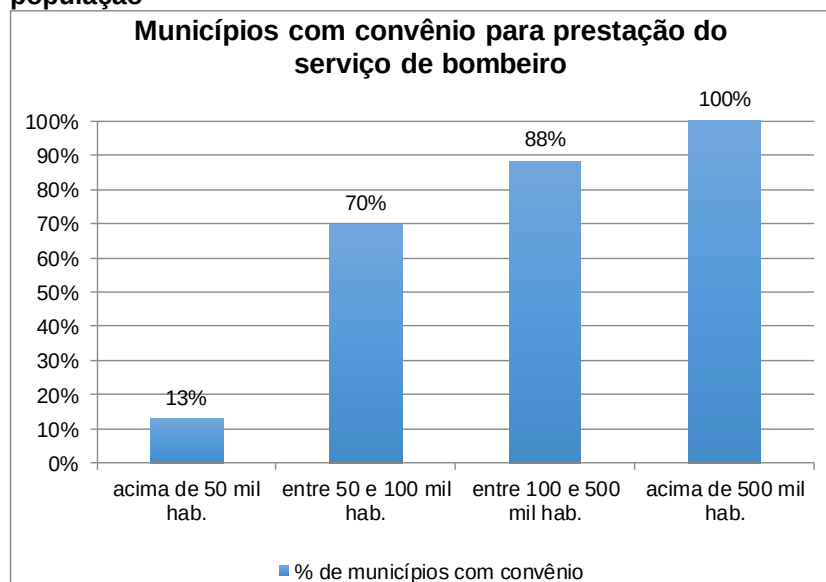


3.1.4. HÁ 25 MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ACIMA DE 50 MIL HABITANTES QUE NÃO DISPÕEM DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE BOMBEIRO NO PRÓPRIO MUNICÍPIO

Segundo dados populacionais da Fundação Seade, 134 municípios do Estado possuíam, em 2019, população acima de 50 mil habitantes, ou seja, quase 80% dos municípios do Estado possuíam até 50 mil habitantes, embora 84% da população estadual residissem nessa parcela de municípios maiores.

Levando-se em consideração o quesito populacional, os municípios foram analisados nas seguintes faixas populacionais:

Dados sobre a relação de municípios com convênio e sua população



Fonte: TC 10692.989.20-5

Observa-se que os locais com menos de 50 mil habitantes estão sub-representados, somente 13% possuem convênios vigentes com o Estado para a prestação do serviço. Entre os municípios que possuem de 50 mil a 100 mil habitantes, 70% possuem convênio com o Estado e dos municípios com população de 100 mil a 500 mil, 88% possuem convênio vigente. Já entre os municípios com população acima de 500 mil habitantes, todos firmaram convênio com o Estado, os quais se encontram vigentes.

Um dos objetivos estratégicos da corporação militar para o quadriênio 2017-2020 é “estar presente em todos os municípios com mais de 50.000 habitantes”, ressaltando que a instalação dos serviços de bombeiros não deve ser aleatória, mas sim adotar como critério principal para distribuição de suas instalações a faixa populacional de cada município, pois consideram que “onde há mais pessoas, há maior risco de incêndios e acidentes”.

No Planejamento Estratégico consta a informação de que havia no Estado de São Paulo 21 municípios com população acima de 50 mil



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



habitantes que não dispunham da prestação do serviço de bombeiro no próprio município, no entanto, segundo análises realizadas nesta fiscalização, atualmente há 25 municípios que se encontram nesta situação:

Municípios com população acima de 50 mil habitantes, em 2019, sem bombeiros militares no próprio município

Localidades	População
Artur Nogueira	51846
Batatais	59868
Caieiras	99177
Campo Limpo Paulista	81979
Carapicuíba	392297
Cosmópolis	70050
Embu-Guaçu	67521
Ferraz de Vasconcelos	190519
Francisco Morato	172283
Ibiúna	75908
Itapevi	233816
Itapira	71266
Itatiba	116365
Jaguariúna	53925
Jandira	122053
Mairiporã	96856
Mogi Mirim	90089
Monte Mor	58508
Nova Odessa	57399
Piedade	53383
Poá	114625
Santa Isabel	54637
Sumaré	279151
Vargem Grande Paulista	51770
Várzea Paulista	119272

Fonte: TC 10692.989.20-5

Embora o CBPMESP tenha informado que há unidade operacional da corporação nos municípios de Carapicuíba e Ferraz de Vasconcelos (QPO), na relação de bombeiros lotados nas unidades não constam bombeiros militares nesses municípios.

Comparando os dados entre o IDHM Renda¹⁰⁰² dos municípios e os convênios firmados com o CBPMESP, as amostras foram divididas em quartis:

As separatrizes são valores que dividem a distribuição em um certo número de partes iguais: (...) os quartis dividem em 4 partes.

O objetivo das separatistas é proporcionar uma melhor ideia da dispersão do conjunto, principalmente da simetria ou assimetria da distribuição.

O primeiro quartil ou quartil inferior (Q_i) é o valor do conjunto que delimita os 25% menores valores: 25% dos valores são menores do que Q_i e 75% são maiores do que Q_i .¹⁰⁰³

¹⁰⁰² SÃO PAULO (Estado). Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação Seade) – Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo - **Tabela: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, por Dimensões (2010)**. Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>. Acesso em: 06/03/2020.

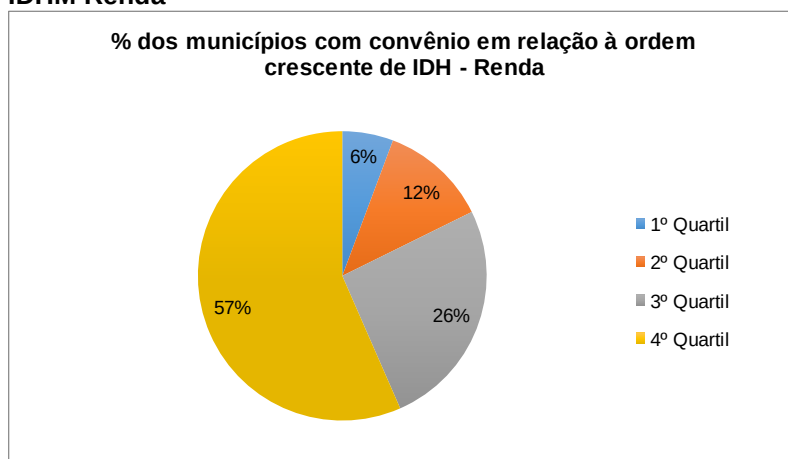


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Ao dividir todos os municípios do Estado em quartis com base na ordem crescente de renda (IDHM Renda) e relacionar os municípios que firmaram convênio sobre o serviço de bombeiro com os demais do Estado, nota-se o seguinte comportamento:

Municípios com convênio em relação à ordem crescente de IDHM Renda



Fonte: TC 10692.989.20-5

O gráfico acima demonstra que mais da metade (57%) dos municípios que possuem convênio vigente com o Estado estão entre os 25% com maiores valores de renda per capita do território paulista. Se forem somados os 26% dos que se encontram no 3º quartil, observa-se que 83% dos municípios conveniados estão na metade superior de renda per capita do Estado.

Conclui-se que, quanto maior a renda per capita do município, maior é a tendência de firmar o convênio para a prestação do serviço de bombeiro. Supõe-se que os municípios com maiores valores de renda per capita teriam um orçamento maior para investir neste segmento, porém a desigualdade entre os quartis extremos é muito grande (a multiplicidade é 9,9 vezes), tornando desigual o tratamento recebido pela população.

Dessa forma, observa-se que os municípios com menos de 50 mil habitantes aderem muito pouco aos convênios, enquanto os outros estratos possuem uma representatividade consideravelmente alta. Ademais, a maioria dos municípios que firmaram convênio sobre o serviço de Bombeiros está na metade mais rica do Estado

Uma alternativa para aumentar a quantidade de unidades operacionais em municípios pequenos seria o incentivo à constituição de consórcios pelo governo estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3.1.5. LIMITAÇÕES PARA REALIZAÇÃO DE CONSÓRCIO PÚBLICO ENTRE MUNICÍPIOS PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE BOMBEIRO

O artigo 241 da CF/88 prevê a instituição de consórcios públicos:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (Brasil, 1988)

A Lei Federal nº 11.107/2005 dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos casos de objetivos de interesse comum, especificando que este “constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”:

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação. (Brasil, 2005)

O consórcio público seria uma alternativa interessante para municípios com população e renda semelhantes, que se encontram próximos geograficamente. Um exemplo em território paulista é o Consórcio Intermunicipal de Bombeiros do Médio Tietê¹⁰⁰⁴, criado em 2005 e formado pelos Municípios de Tietê, Cerquillo, Jumarim e Laranjal Paulista, bem como o Comando Regional do Corpo de Bombeiros.

Questionamos aos municípios que não são parte de Consórcios para a implantação, execução e manutenção do serviço de Bombeiros se haveria interesse do governo municipal em instituí-los com municípios vizinhos, sendo que 22% dos respondentes afirmaram haver interesse, 14% responderam que não possuem interesse e 64% que não possuem opinião formada sobre o assunto.

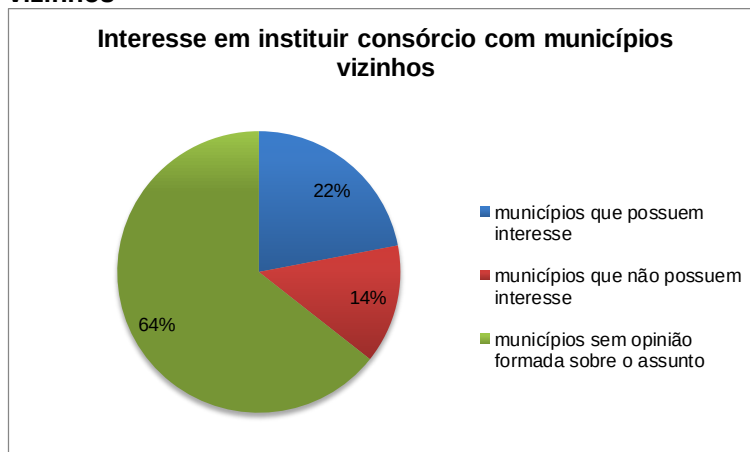
¹⁰⁰⁴ Informação do Portal do Consórcio Intermunicipal de Bombeiros do Médio Tietê. Disponível em: <http://cibmt.sp.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Interesse dos municípios em instituir consórcio para prestação do serviço de bombeiro com municípios vizinhos



Fonte: TC 10692.989.20-5

O que justifica o fato de a maioria dos municípios respondentes não possuírem opinião formada sobre o assunto, deve-se ao desconhecimento de consórcios em funcionamento para esses fins, conforme observado no gráfico a seguir.

Conhecimento dos municípios da existência de consórcios de bombeiros em funcionamento



Fonte: TC 10692.989.20-5

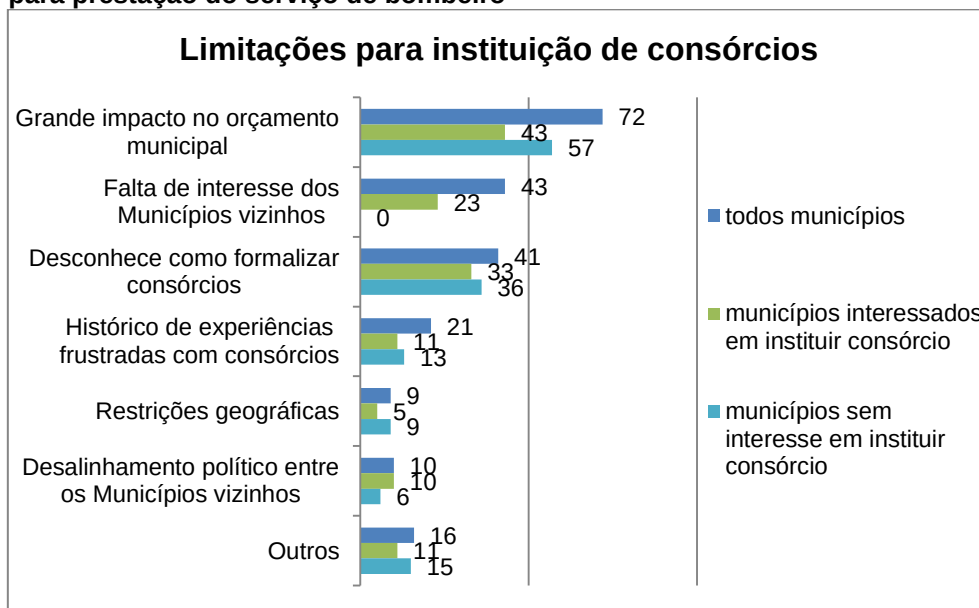
Apenas 2% alegaram ter conhecimento sobre os consórcios para a prestação de serviço de bombeiros em funcionamento atualmente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Limitações consideradas pelos municípios para instituição de consórcios para prestação do serviço de bombeiro



Fonte: TC 10692.989.20-5

Entre as limitações apontadas pelos municípios para a instituição de consórcios para a prestação do serviço, destacam-se: grande impacto no orçamento municipal, falta de interesse dos municípios vizinhos e o desconhecimento sobre como formalizar os consórcios.

3.1.6. LIMITAÇÕES PARA A FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS ENTRE O ESTADO E MUNICÍPIOS PARA A EXECUÇÃO DO SERVIÇO DE BOMBEIRO

Questionamos aos municípios que não possuem convênio com o Estado, quais os motivos por não haver convênio para a execução do serviço de bombeiro na localidade, sendo o mais apontado que o convênio causaria grande impacto no orçamento municipal.

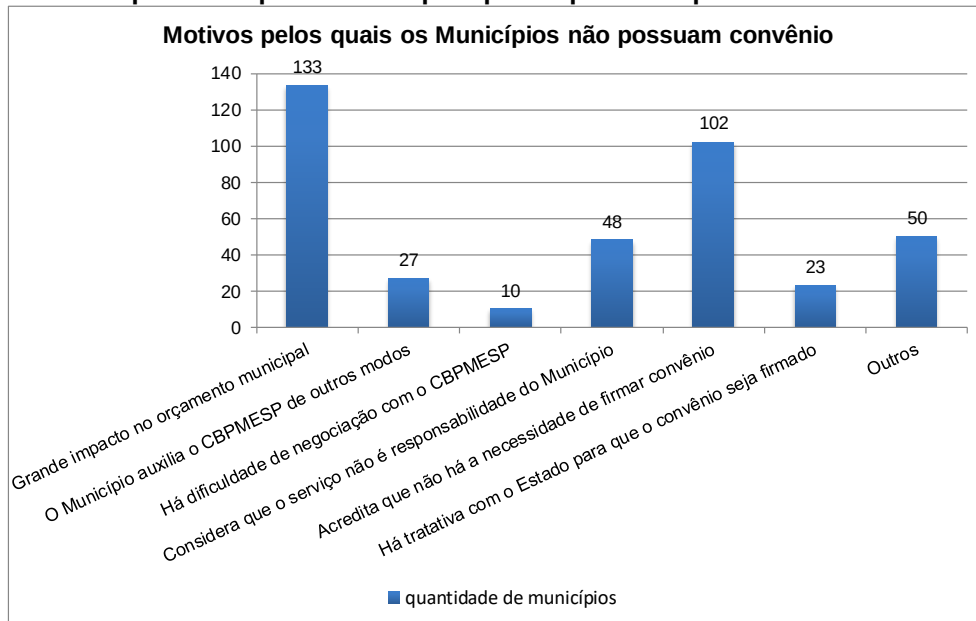
O segundo motivo mais apontado foi o fato de municípios acreditarem que não há necessidade de firmar convênio em suas localidades. Grande parte destes justificou que é assistido por unidade operacional de bombeiros de outro município, que o município é pequeno e com baixa demanda para estes serviços e/ou que o serviço é prestado na localidade por civis (Bombeiros Municipais, Defesa Civil, Brigada Municipal e/ou Guarda Municipal).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



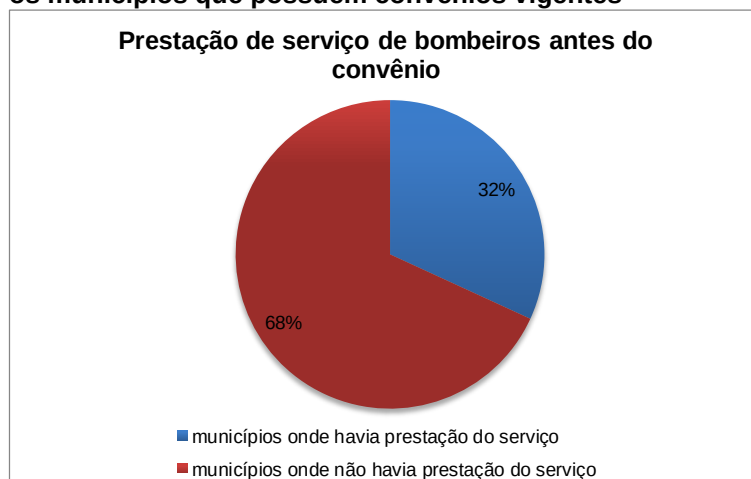
Motivos apontados pelos municípios pelos quais não possuem convênio



Fonte: TC 10692.989.20-5

Também em resposta aos questionários, dos municípios que atualmente possuem convênio vigente com o Estado para a prestação do serviço de bombeiros, 68% não possuíam unidade executora do serviço antes do convênio ser firmado, e apenas 32% já possuíam unidade anterior ao convênio.

Prestação de serviço de bombeiro antes do convênio, entre os municípios que possuem convênios vigentes



Fonte: TC 10692.989.20-5

3.1.7. HÁ UMA TENDÊNCIA QUE MUNICÍPIOS COM MENORES POPULAÇÕES DESPENDAM PROPORCIONALMENTE MAIS RECURSOS EM RELAÇÃO AO VALOR TOTAL DO CONVÊNIO DO QUE MUNICÍPIOS COM POPULAÇÕES MAIORES, BEM COMO EM RELAÇÃO A SUA RENDA PER CAPITA

A Lei Estadual nº 684/1975, em seu artigo 2º, especifica as condições dos convênios celebrados entre o Estado e os municípios, a limitação de seu prazo de vigência, a obrigatoriedade dos municípios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



autorizarem o órgão competente do CBPMESP a pronunciar-se nos processos referentes à aprovação de projetos e à concessão de alvarás para construção, reforma ou conservação de imóveis, assim como os encargos assumidos pelas partes:

I - Pelo Estado:

- a) o efetivo que se tornar necessário, em cada caso, tecnicamente habilitado para o exercício das funções que lhe competirem;
- b) os uniformes e o material de expediente;
- c) a remuneração do efetivo e os encargos previdenciários correspondentes.

II - Pelos Municípios:

- a) a aquisição de combustíveis, lubrificantes e material do mesmo gênero;
- b) os serviços de manutenção, em geral;
- c) a construção, adaptação ou locação dos imóveis necessários às unidades operacionais de bombeiros, mediante aprovação prévia do órgão competente da Polícia Militar;
- d) a aquisição e a manutenção do material necessário à limpeza do alojamento e da administração;
- e) o fornecimento da alimentação destinada aos elementos escalados de prontidão;
- f) a instalação de válvulas de incêndio, de acordo com plano de cuja elaboração deverá participar o órgão técnico da Polícia Militar. (São Paulo, 1975)

Os dados enviados sobre os convênios firmados entre os municípios e a Secretaria de Segurança Pública do Estado para prestação do serviço de bombeiro¹⁰⁰⁵ demonstravam o número GSSP/ATP, a data da assinatura e o valor anual previsto, referentes aos encargos municipais e estaduais.

Considerando que alguns convênios não traziam expressa previsão de valor (42 convênios), foram utilizados 123 municípios como base para as análises quantitativa (19% do Estado), sendo os valores anuais previstos para cada ente:

Valor anual previsto nos convênios para o Estado e municípios

	Estado	Municípios	Total
Valor anual previsto	386.039.583,12	105.226.663,65	491.266.246,77
% do Valor anual previsto	78,58%	21,42%	100,00%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Como observado no gráfico a seguir, 78% dos convênios firmados preveem que o município aporte 40% ou menos dos valores anuais previstos.

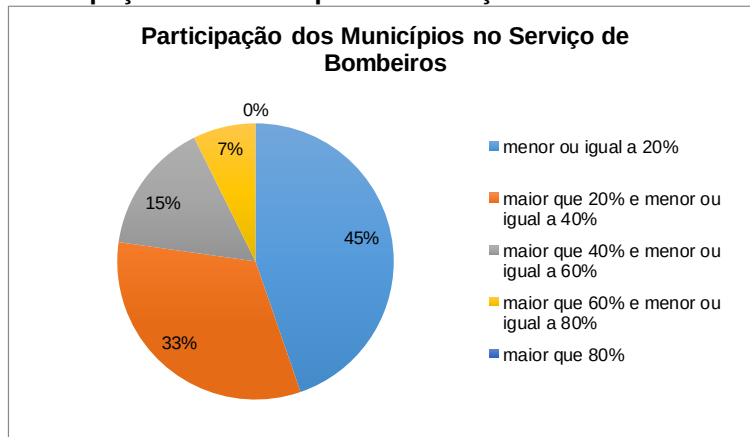
¹⁰⁰⁵ Anexo XI - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 52.2019 - item 1 (Convênios) - do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Participação dos municípios no serviço de bombeiro



Fonte: TC 10692.989.20-5

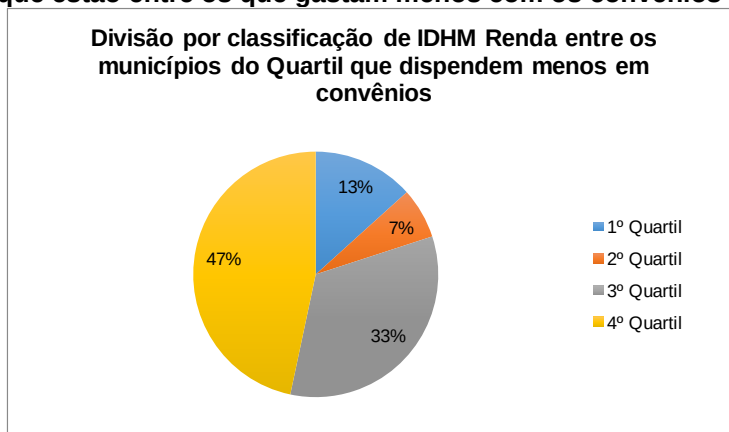
Considerando os encargos estabelecidos em legislação, não é possível afirmar qual seria a correta proporção de dispêndios para cada ente. Logo, foram realizadas análises comparando o valor previsto em relação às características dos municípios, como população¹⁰⁰⁶ e renda (IDHM Renda¹⁰⁰⁷).

Para comparar os dados entre o IDHM Renda dos Municípios e os convênios firmados com o CBPMESP, as amostras também foram divididas em quartis.

Ao organizar em ordem crescente as duas grandezas citadas, os seguintes dados foram obtidos:

- No primeiro quartil dos municípios que possuem uma proporção menor de gastos (em relação ao total do convênio – participação do Estado e do município), 80% encontram-se na metade com maior IDHM Renda;

Distribuição em quartis, por IDHM Renda, dos municípios que estão entre os que gastam menos com os convênios



Fonte: TC 10692.989.20-5

¹⁰⁰⁶ SÃO PAULO (Estado). Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação Seade) – Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo - Tabela: População, por sexo e situação do domicílio (2019). Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>. Acesso em: 06/03/2020.

¹⁰⁰⁷ Ibid. Tabela: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, por Dimensões (2010).

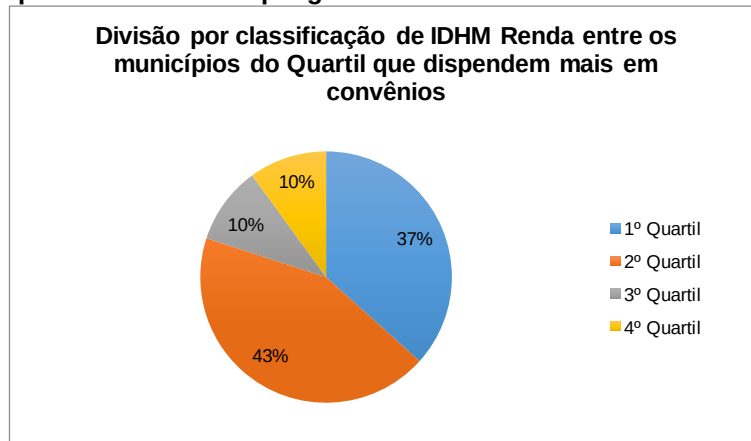


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- No quartil em que os municípios dispõem uma proporção maior em relação aos convênios (4º quartil), 80% encontram-se na metade com menor IDHM Renda.

Distribuição em quartis, por IDHM Renda, dos municípios que estão entre os que gastam mais com os convênios



Fonte: TC 10692.989.20-5

Pode-se concluir que quanto maior a renda per capita do município, menor é o ônus do convênio, ou seja, o gasto do Estado é maior. Essa divisão desigual prejudica os municípios com renda per capita mais baixas, que dispõem de menos recursos para o serviço de bombeiros. Portanto, o valor anual previsto como de responsabilidade de cada ente federativo nos convênios para a prestação do serviço de bombeiro varia em relação às características dos municípios.

As populações de 2019 dos municípios também foram relacionadas à participação dos respectivos municípios nos convênios.

Ambas as grandezas foram dispostas em ordem crescente e conclui-se que:

- Em relação ao 1º quartil de dispêndios do município, ou seja, nos municípios que menos gastam proporcionalmente em relação ao total, 70% estão na metade dos municípios com maior população;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Distribuição em quartis dos municípios, em relação à sua população, entre os que gastam menos com os convênios



Fonte: TC 10692.989.20-5

- Em relação ao 4º quartil de dispêndios do município, ou seja, nos municípios que mais gastam proporcionalmente em relação ao total, 90% estão na metade dos municípios com menor população.

Distribuição em quartis dos municípios, em relação à sua população, entre os que gastam mais com os convênios



Fonte: TC 10692.989.20-5

A relação entre o tamanho do município e o montante de encargos designados nos convênios firmados é inversamente proporcional, ou seja, em sua maioria, municípios com menores populações dispendem proporcionalmente mais recursos em relação ao valor total do convênio do que municípios com populações maiores.

Ademais, a relação entre a riqueza do município e o montante de encargos designados em relação ao Estado nos convênios firmados é inversamente proporcional, ou seja, no geral, os municípios com menores rendas per capita dispendem proporcionalmente mais para a execução do convênio, em relação ao total (recursos estaduais mais municipais), e os municípios com maiores rendas per capita possuem uma tendência a contribuir proporcionalmente menos para o serviço.



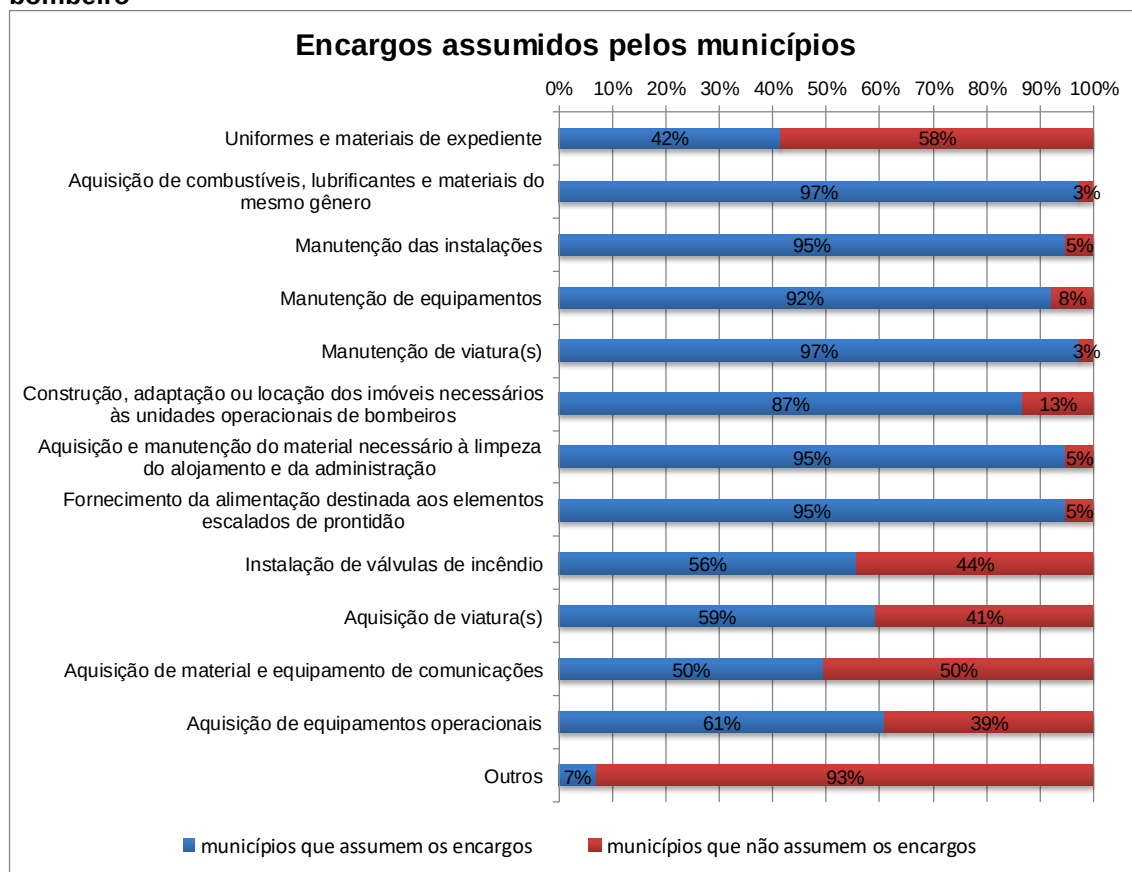
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3.1.8. A DISPERSÃO DAS VIATURAS É FEITA DE FORMA EQUALITÁRIA NO ESTADO E 62% SÃO DE PATRIMÔNIO DO ESTADO

Ao serem questionados sobre quais encargos os municípios que possuem convênio com o Estado assumem em relação ao serviço de bombeiros, os assumidos por grande parte dos municípios referem-se à construção, adaptação ou locação dos imóveis necessários às unidades operacionais de bombeiros, assim como manutenção das instalações e equipamentos, aquisição e manutenção do material necessário à limpeza do alojamento e da administração; manutenção de viatura(s), aquisição de combustíveis, lubrificantes e materiais do mesmo gênero; e fornecimento da alimentação destinada aos elementos escalados de prontidão.

Encargos assumidos pelos municípios no convênio para prestação do serviço de bombeiro



Fonte: TC 10692.989.20-5

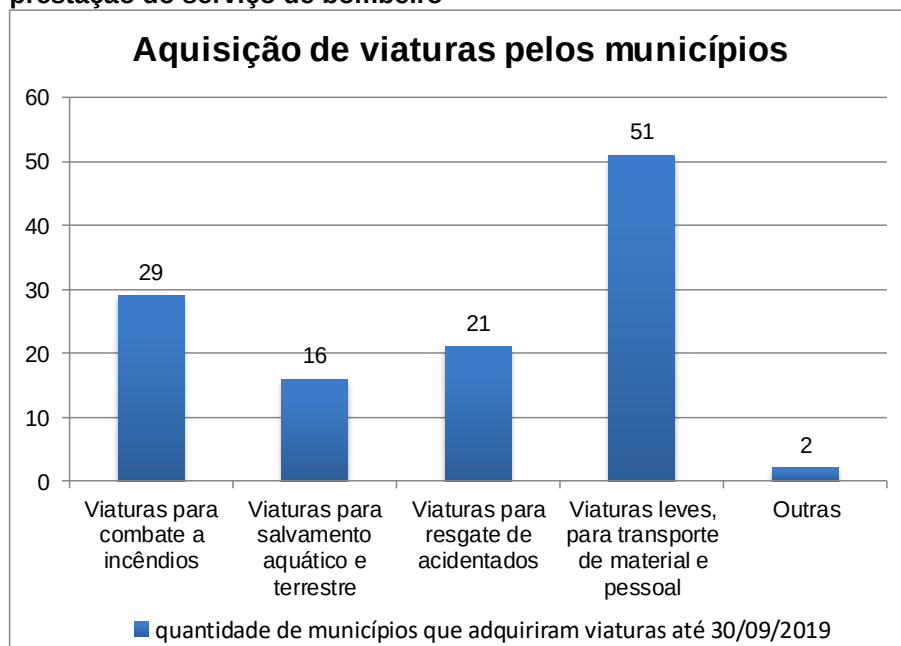
Entre os municípios que informaram assumir o encargo de aquisições de viaturas (67 municípios), a maior parte adquiriu viaturas leves, para transporte de material e pessoal (adquirida por 51 municípios); em seguida, vieram as viaturas para combate a incêndios (adquirida por 29 municípios), viaturas para resgate de acidentados (adquirida por 21 municípios), viaturas para salvamento aquático e terrestre (adquirida por 16 municípios) e outros tipos de viaturas (adquiridas por dois municípios), considerando os veículos adquiridos até 30/09/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Aquisição de viaturas pelos municípios na execução do convênio para prestação do serviço de bombeiro



Fonte: TC 10692.989.20-5

Além das viaturas adquiridas pelos municípios, o CBPMESP possui viaturas de propriedade do Governo do Estado, viaturas locadas e de propriedade da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp¹⁰⁰⁸).

Quantitativo de viaturas do CBPMESP por patrimônio

Lotação	Viaturas Estado	Viaturas Locadas	Viaturas Prefeitura	Viaturas SENASP	Total
1GB	58	0	28	9	95
2GB	68	0	31	11	110
3GB	43	0	36	12	91
4GB	50	0	31	14	95
5GB	49	0	11	8	68
6GB	79	2	15	8	104
7GB	59	0	19	10	88
8GB	42	0	32	7	81
9GB	106	0	62	15	183
10GB	59	0	22	6	87
11GB	80	0	23	14	117
12GB	72	0	48	4	124
13GB	72	0	35	10	117
14GB	59	0	30	10	99
15GB	85	0	32	10	127
16GB	87	0	46	9	142
17GB	47	0	7	3	57
18GB	43	0	22	6	71
19GB	56	0	17	6	79
20GB	46	0	25	3	74

¹⁰⁰⁸ A Senasp, órgão vinculado ao Ministério de Justiça e Segurança Pública, tem por atribuição, dentre outras, de "estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública", ou seja, o recurso para aquisição dessas viaturas é oriundo do Governo Federal. Informação do Portal do Ministério da Justiça e da Segurança Pública. A Senasp. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/a-senasp>. Acesso em: 14 fev. 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



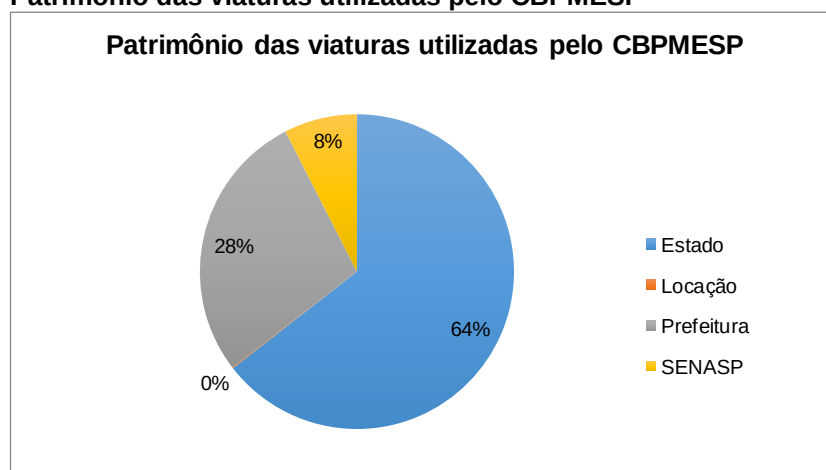
Lotação	Viaturas Estado	Viaturas Locadas	Viaturas Prefeitura	Viaturas SENASP	Total
GBMAR	73	0	4	0	77
Demais lotações	146	0	66	0	212
Total	1479	2	642	175	2298

Fonte: TC 10692.989.20-5

Consideramos como “demais lotações” todas as viaturas não alocadas nos GBs e desconsideradas as viaturas do Museu da corporação para fins desta análise.

Nota-se que há recursos das três esferas de governo para a aquisição de viaturas do CBPMESP, sendo que 36% das viaturas não são de patrimônio estadual:

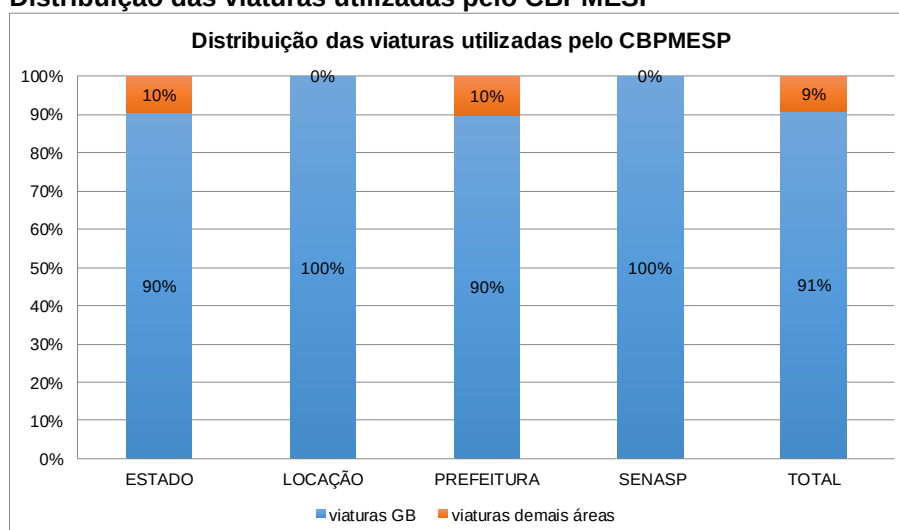
Patrimônio das viaturas utilizadas pelo CBPMESP



Fonte: TC 10692.989.20-5

Considerando a distribuição das viaturas, se alocadas nos GBs ou nas demais lotações, verifica-se que 91% estão disponibilizadas para utilização pelos GBs e 9% para as demais áreas, conforme gráfico a seguir.

Distribuição das viaturas utilizadas pelo CBPMESP



Fonte: TC 10692.989.20-5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Ao comparar com o QPO, que fixa 91% de seu quadro nos GBs, conclui-se que a alocação das viaturas utilizadas pela corporação está de acordo com a alocação dos bombeiros entre as áreas, com a maior parte destinada às atividades operacionais, apesar de não ser possível determinar o quantitativo utilizado diariamente em atividades operacionais e o quantitativo utilizado pelos GBs em atividades administrativas.

Uma das ações relacionadas no Planejamento Estratégico do Corpo de Bombeiros da PMESP 2017 – 2020 refere-se a “Manter o máximo da força operacional de viaturas atuando diariamente”, possuindo como indicador o percentual diário de viaturas de atendimento às emergências operando por GB.

De acordo com a disponibilidade de viaturas prevista no quadro de fixação de frota (QFF) e observando-se o limite estabelecido como “força mínima” a ser mantida em cada Grupamento de Bombeiro, estabelecida de acordo com as peculiaridades e riscos de cada área, cada Unidade Operacional deverá fazer gestões para manter diariamente o máximo de viaturas na atividade operacional, o que dependerá da disponibilidade de efetivo e das condições de conservação e manutenção da frota. (Planejamento Estratégico do CBPMESP, p. 51-52)

Considerando o total de viaturas distribuídas entre os GBs e as demais áreas, pode-se concluir que o quantitativo de viaturas varia de 2,5 bombeiros alocados por viatura (no 12º GB) e 6,1 bombeiros alocados por viatura (no GBMar), conforme tabela a seguir.

Relação bombeiros fixados (QPO) por viatura e bombeiros alocados por viatura, por Grupamentos de Bombeiros e demais lotações

GB	bombeiros fixados	bombeiros alocados	viaturas	bombeiros fixados/viatura	bombeiros alocados/viatura
1º GB	368	304	95	3,9	3,2
2º GB	414	350	110	3,8	3,2
3º GB	449	363	91	4,9	4,0
4º GB	450	351	95	4,7	3,7
5º GB	280	236	68	4,1	3,5
6º GB	460	369	104	4,4	3,5
7º GB	365	313	88	4,1	3,6
8º GB	394	346	81	4,9	4,3
9º GB	692	582	183	3,8	3,2
10º GB	286	253	87	3,3	2,9
11º GB	575	500	117	4,9	4,3
12º GB	383	314	124	3,1	2,5
13º GB	427	368	117	3,6	3,1
14º GB	475	373	99	4,8	3,8
15º GB	528	448	127	4,2	3,5
16º GB	537	459	142	3,8	3,2
17º GB	263	215	57	4,6	3,8
18º GB	355	276	71	5,0	3,9
19º GB	300	266	79	3,8	3,4
20º GB	230	204	74	3,1	2,8
GBMar	692	468	77	9,0	6,1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



GB	bombeiros fixados	bombeiros alocados	viaturas	bombeiros fixados/viatura	bombeiros alocados/viatura
Demais lotações	865	1246	240	3,6	5,2
TOTAL	9788	8604	2326	4,2	3,7

Fonte: TC 10692.989.20-5

Analisando o total do Estado, há em torno de uma viatura para cada quatro bombeiros.

Relação bombeiros fixados (QPO) por viatura e bombeiros alocados por viatura, por lotação

áreas	bombeiros fixados	bombeiros alocados	viaturas	bombeiros fixados/viatura	bombeiros alocados/viatura
GBs	8923	7358	2086	4,3	3,5
Demais lotações	865	1246	240	3,6	5,2

Fonte: TC 10692.989.20-5

Se observarmos separadamente os GBs das demais lotações, e considerando a jornada de trabalho das praças da Polícia Militar que atuam em atividades administrativas (40 horas semanais), bem como das praças que atuam em atividades operacionais, que normalmente cumprem a jornada em regime de escala de 12 horas de serviço por 36 horas de folga, conforme previsto nos artigos 3º e 5º do Decreto nº 52.054, de 14 de agosto de 2007, constata-se que, atualmente, levando-se em conta o efetivo alocado, há uma viatura para cada 5,2 bombeiros na área administrativa (demais lotações), considerando que todos trabalham nos mesmos períodos, enquanto nos GBs (considerado para fins dessa análise como área operacional), há mais viaturas do que bombeiros em trabalho, por período.

Relação bombeiros alocados (por turno) por viatura, segundo Grupamentos de Bombeiros

GB	bombeiros alocados	bombeiros alocados por turno	viaturas	bombeiros alocados por turno /viatura
1º GB	304	76	95	0,8
2º GB	350	87,5	110	0,8
3º GB	363	90,75	91	1,0
4º GB	351	87,75	95	0,9
5º GB	236	59	68	0,9
6º GB	369	92,25	104	0,9
7º GB	313	78,25	88	0,9
8º GB	346	86,5	81	1,1
9º GB	582	145,5	183	0,8
10º GB	253	63,25	87	0,7
11º GB	500	125	117	1,1
12º GB	314	78,5	124	0,6
13º GB	368	92	117	0,8
14º GB	373	93,25	99	0,9
15º GB	448	112	127	0,9
16º GB	459	114,75	142	0,8
17º GB	215	53,75	57	0,9
18º GB	276	69	71	1,0
19º GB	266	66,5	79	0,8
20º GB	204	51	74	0,7



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



GB	bombeiros alocados	bombeiros alocados por turno	viaturas	bombeiros alocados por turno /viatura
GBMar	468	117	77	1,5
TOTAL	7358	1839,5	2086	0,9

Fonte: TC 10692.989.20-5

Destaca-se que não foram considerados para fins dessa análise períodos de férias, licenças e outros afastamentos, assim como, tipo e situação das viaturas. E conclui-se que 91% das viaturas utilizadas pelo CBPMESP estão empregadas nos Grupamentos de Bombeiros, havendo mais viaturas do que bombeiros, por turnos de trabalho; e 36% das viaturas alocadas no CBPMESP não foram adquiridas com recursos do governo do Estado.

3.1.9. COBRANÇA DA TAXA DE BOMBEIRO OU TAXA DE INCÊNDIO EM MUNICÍPIOS PAULISTAS A DESPEITO DA INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELO STF

Na formalização dos convênios dos municípios com o Estado, consta previsão de cobrança de taxa de bombeiro ou taxa de incêndio municipal, que seria utilizada para a manutenção do convênio. Assim como no Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020 está prevista a criação de Fundos de Bombeiros nos municípios conveniados, conforme exposto abaixo:

Trata-se de medida necessária para que o Município conveniado, em razão da gestão associada entre o Estado de São Paulo e os Municípios para prestação dos serviços de bombeiros, angariem recursos financeiros e orçamentários que possibilitem a manutenção, conservação e modernização do sistema de atendimento às emergências. O aumento do percentual de Municípios conveniados que possuam Fundo de Bombeiros revela-se um relevante objetivo da Política de Comando do CBPMESP. (Planejamento Estratégico do CBPMESP 207-2020, p. 72-73)

No entanto, cumpre destacar que, em 24/05/2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional a cobrança de referida taxa, fixando a seguinte tese de repercussão geral¹⁰⁰⁹:

A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim. (STF, 2017, on-line)

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto perante o STF que tem como Reclamante o município de São Paulo, com o objetivo de reformar a decisão proferida originalmente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), que também entendeu ser inconstitucional a Taxa de Combate a

¹⁰⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 643247 – Julgado mérito de tema com repercussão geral. Origem: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 24 de maio de 2017. DJE nº 110, de 25 de maio de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Sinistros, instituída na Cidade de São Paulo pela Lei municipal nº 8.822/1978¹⁰¹⁰.

O município de São Paulo sustenta que a cobrança da taxa é constitucional, tendo em vista que o tributo seria referente à utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de assistência, combate e extinção de sinistros a determinados prédios – logo, o serviço público prestado seria individualizado e divisível.

Tanto o STF quanto o TJSP proferiram decisões no sentido de que o serviço financiado por referida taxa é de competência estadual, alegando que, de acordo com o art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil¹⁰¹¹ (CF), cabe aos Estados a execução de atividades de defesa civil, incluindo a prevenção e o combate a incêndios.

Além disso, referidas Cortes defenderam que os municípios não podem instituir taxas que tenham como base de cálculo mesmo elemento que dá base a imposto, tendo em vista que a taxa em comento incide sobre serviços usufruídos por qualquer cidadão, i.e., são serviços indivisíveis, contrariando o que prevê o Código Tributário Nacional (CTN)¹⁰¹²:

Repita-se à exaustão – atividade precípua do Estado é viabilizada mediante arrecadação decorrente de impostos, pressupondo a taxa o exercício do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à disposição. Nem mesmo o Estado poderia, no âmbito da segurança pública revelada pela prevenção e combate a incêndios, instituir validamente a taxa, como proclamou o Supremo, embora no campo da tutela de urgência. (STF, 2017, on-line)

Ressalte-se que o Ministro Luiz Fux, por sua vez, proferiu voto divergente, alegando que o combate a sinistros é atividade divisível, que pode ser remunerada por taxas, sendo que a respectiva cobrança também caberia ao município, já que a segurança pública também é matéria de interesse local:

Então, de acordo com a jurisprudência da Corte - eu cito aqui vários precedentes - e de acordo com a doutrina do tema e a distinção entre taxa de polícia e taxa de serviços, e a responsabilidade de todos, incluindo aí o município, pela segurança pública, eu peço vênua, Senhor Presidente, ao Relator para prestigiar essa jurisprudência na qual eu me baseei, e a doutrina também, para dar provimento ao recurso interposto pelo município, entendendo pela constitucionalidade da taxa de combate a sinistro instituída pela Lei Municipal nº 8.822 e **cobrada exclusivamente pela prestação de serviço público de assistência, prevenção, combate e extinção a incêndio, especificamente em imóveis construídos, com isso**

¹⁰¹⁰ SÃO PAULO (Cidade). Lei Ordinária nº 8.222, de 24 de novembro de 1978. Diário da Cidade, São Paulo/SP.

¹⁰¹¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

¹⁰¹² BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966, art. 77.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



preenchendo os requisitos do inciso II do artigo 145 da Constituição, que, no meu modo de ver, é do nítido interesse o local que abarca a atividade¹⁰¹³. (grifou-se) (STF, 2017, on-line)

O Ministro Alexandre de Moraes também proferiu voto divergente, concordando com o recorrido pelo Ministro Luiz Fux, conforme trecho abaixo transcrito:

A minha ótica do problema é coincidente com a da divergência. Com todas as vênias aos eminentes colegas que pensam diferentemente, **entendo que a competência para a execução da importante tarefa de defesa civil é comum a todos os entes federativos, devendo o art. 144, § 5º, da Constituição Federal ser interpretado em conjunto com os artigos 22, IX** ("É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico) **e 30, inciso I** ("Compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local") **e inciso V** ("Compete ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local...") (grifou-se)

Não bastasse isso, o combate a sinistros também não configura serviço incompatível com o financiamento mediante taxas, pois é passível de fruição individualizada pelos proprietários de imóveis, razão pela qual a jurisprudência de ambas as Turmas deste Supremo Tribunal Federal tem reiterado a legitimidade de sua cobrança (v.g., AI 510.583, Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 24/5/2013; RE 403.453-ED, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 19/4/2011; RE 557.957-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 26/6/2009; RE 518.509-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 16/5/2008; e RE 473.611-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 3/8/2007)¹⁰¹⁴ (grifou-se) (STF, 2017, on-line)

Posteriormente, em 12/06/2019, o STF, em sede de Embargos de Declaração protocolados pelo município de São Paulo, deu-lhes provimento para modular prospectivamente os efeitos da tese acima exposta, a partir da data da publicação da ata de julgamento (01/08/2017), ressalvadas as ações anteriormente ajuizadas.

Diante do exposto, verifica-se que a cobrança de taxa de bombeiro ou taxa de incêndio municipal não é ponto pacífico entre os Ministros da Suprema Corte, muito embora o entendimento atual seja no sentido de que referida cobrança é inconstitucional.

Observamos que a decisão do STF causou impactos em alguns municípios do Estado, como Mairinque, com o qual o Corpo de Bombeiros

¹⁰¹³ Trecho do voto do Ministro Luiz Fux. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 643247 – Julgado mérito de tema com repercussão geral. Origem: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 24 de maio de 2017. DJE nº 110, de 25 de maio de 2017.

¹⁰¹⁴ Trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 643247 – Julgado mérito de tema com repercussão geral. Origem: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 24 de maio de 2017. DJE nº 110, de 25 de maio de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



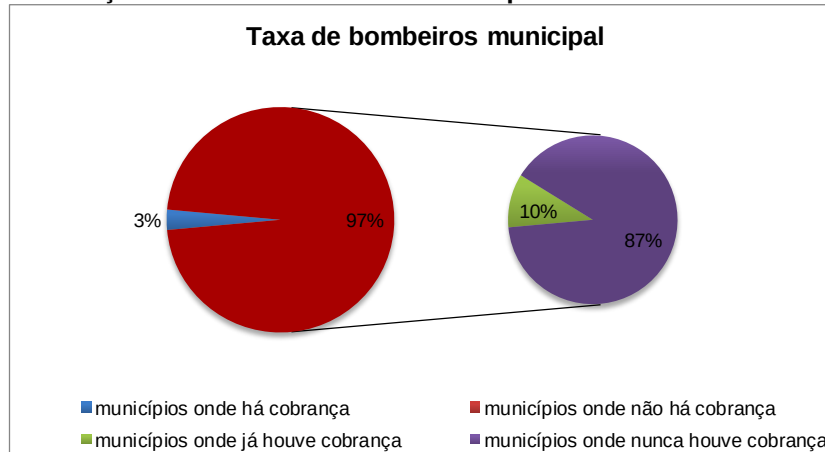
informou possuir o Convênio nº GSSP/ATP- 41/15, assinado em 31/07/2015, mas, conforme relatado pelo município, referido convênio “nunca fora, de fato, colocado em prática”, não havendo unidade operacional da corporação no município, em função da cobrança da taxa ter sido considerada inconstitucional:

Após análise e parecer jurídico, comprovou-se não possuir base jurídica para sua efetivação, uma vez que previa a criação de taxa não amparada em lei, assim como a assunção das despesas e responsabilidades decorrentes de sua implantação seriam econômica e administrativamente inviável ao município. Desta forma e com base em cláusula do convênio, o município expressou seu desinteresse na manutenção do mesmo, requisitando a rescisão do referido convênio.¹⁰¹⁵

Atualmente, 3% dos municípios respondentes continuam cobrando referida taxa, o que representa quase 10% dos municípios que possuem convênio vigente com o Estado. Em 45 municípios (10% do total e 36% dos que possuem convênio vigente) a cobrança foi cessada.

Dez destes municípios que cessaram a cobrança da taxa até o ano de 2016, 14 deles o fizeram em 2017, 17 municípios, em 2018 e 1 município, em 2019.

Cobrança de taxa de bombeiros municipal



Fonte: TC 10692.989.20-5

Ainda com relação aos municípios que cessaram a cobrança da taxa, 29% deles informaram que houve impacto negativo na prestação do serviço de bombeiros nos respectivos municípios e 71% declararam que não houve impacto negativo na prestação do serviço.

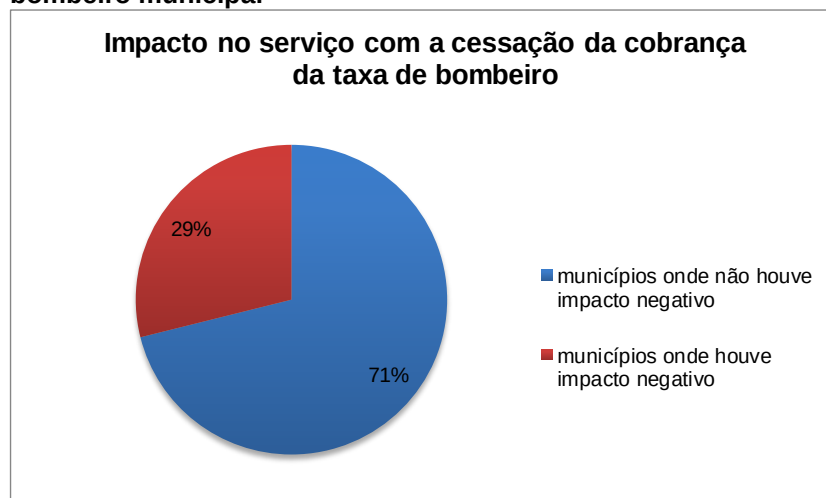
¹⁰¹⁵ Informação obtida por meio e-mail no dia 29/01/2020, em complemento da resposta à questão “Há convênio vigente, celebrado entre o Município e o Estado, para a execução do serviço de bombeiros?” do questionário enviado ao município via LimeSurvey.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Impacto no serviço com a cessação da cobrança da taxa de bombeiro municipal



Fonte: TC 10692.989.20-5

Embora a maioria dos municípios tenha afirmado que não houve impacto negativo na prestação do serviço após a cessação da cobrança da taxa de bombeiro, ressalta-se a importância de o Estado avaliar as condições financeiras e possíveis impactos nos orçamentos municipais, realizando, se necessário, novos acordos entre Estado e municípios, de forma a não inviabilizar a execução dos convênios firmados.

3.2. RECURSOS HUMANOS

Note-se que a segurança pública é “dever do Estado” e “direito e responsabilidade de todos”, conforme disposto na Constituição Federal de 1988 (CF), em seu artigo 144. Em cada um dos Estados da Federação, a segurança pública pode ser exercida pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar, forças auxiliares e reserva do Exército, que estão subordinadas aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios¹⁰¹⁶.

Outros dispositivos constitucionais que têm certa afinidade com a atividade de bombeiros em geral são:

- art. 22, inciso XXVIII: defere privativamente à União, a competência de legislar sobre defesa civil, dentre outros temas;
- art. 23: define a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII);
- art. 24: estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna,

¹⁰¹⁶ Artigo 144, §6º, da CF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (inciso VI); e

- art. 30: prevê a competência dos municípios para legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Sobre os fatores que poderiam influenciar a quantidade de efetivo ideal a ser alocada em uma porção territorial, foi considerada somente a população como fator determinante, já que, além do fato de que não seria razoável designar pesos para os outros fatores, este é o mais importante critério citado tanto no Plano Estratégico do CBPMESP, quanto pelo Decreto nº 63.058/17.

A instalação dos serviços de bombeiros não pode ser aleatória, mas deve adotar a faixa populacional de cada município como critério principal para planejamento da distribuição de instalações, levando-se em conta que, em tese, onde há mais pessoas, há maior risco de incêndios e acidentes. (Item 5.1. Perspectiva – Sociedade do Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017 – 2020)

O Decreto nº 63.058/17 prevê em seu artigo 7º que o critério básico para o planejamento de distribuição das instalações da corporação para fins de estruturação do Sistema de Atendimento de Emergências será definido com base nos seguintes grupos de municípios, de acordo com as faixas populacionais e composição do efetivo:

- Grupo A - acima de 500.000 habitantes: efetivo composto exclusivamente por integrantes do CBPMESP;
- Grupo B - 100.000 a 500.000 habitantes: efetivo composto preferencialmente por integrantes do CBPMESP;
- Grupo C - 50.000 a 100.000 habitantes: efetivo misto, composto por integrantes do CBPMESP e bombeiros públicos municipais;
- Grupo D - 25.000 a 50.000 habitantes: efetivo composto predominantemente por bombeiros civis públicos;
- Grupo E - abaixo de 25.000 habitantes: efetivo composto predominantemente por bombeiros públicos voluntários, capacitados e credenciados pelo CBPMESP, vinculados à sua coordenação.

O Decreto prevê ainda que, subsidiariamente, poderão ser considerados para a estruturação do Sistema de Atendimento de Emergências, os seguintes critérios: população pendular; demanda de ocorrências; riscos específicos; e áreas de Interesse dos Serviços de Bombeiros (AISB).

A Lei estadual nº 684/1975 cita em seu artigo 1º-A que o Estado poderá aceitar bombeiro municipal para a cooperação na prestação dos serviços de bombeiros pela corporação militar.

A Lei Complementar nº 1.257/2015 prevê, em seu artigo 7º, que o Sistema de Segurança Contra Incêndios e Emergências é coordenado pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



CBPMESP, “de acordo com normas específicas, e pode atuar em conjunto com Bombeiros Públicos Municipais e Bombeiros Públicos Voluntários, quando necessário”, considerando:

- Bombeiros Públicos Municipais: “os servidores públicos municipais, designados para esse fim, preparados e credenciados pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo - CBPMESP, com o objetivo de cooperar na prestação dos serviços de bombeiros, nos termos da legislação vigente”; e
- Bombeiros Públicos Voluntários: “pessoas físicas que prestam atividade não remunerada, em caráter honorífico, com objetivos cívicos e sociais, preparados e credenciados pelo Corpo de Bombeiros, com o objetivo de cooperar na prestação dos serviços de bombeiros, nos termos da legislação vigente”.¹⁰¹⁷ (art. 2º, III)

O Decreto nº 63.058/2017, que regulamentou o Sistema de Atendimento de Emergências no Estado de São Paulo, adotou algumas definições, tais como: (i) “bombeiro civil público”, para o bombeiro público, municipal ou voluntário, nos termos do artigo 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.257, de 6 de janeiro de 2015; (ii) “brigada municipal”, para a equipe de bombeiros públicos voluntários, vinculada ao Poder Executivo do Município e coordenada conforme o estabelecido em convênio firmado com o Estado, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública; e (iii) “clubes de serviços”: organizações de trabalho voluntário, sem fins lucrativos, cujos membros prestam serviços à comunidade.¹⁰¹⁸

Ainda de acordo com o Decreto (artigo 4º), a estrutura do Sistema de Atendimento de Emergências, coordenada pelo CBPMESP, é composta por:

- I - órgãos e entidades da administração direta ou indireta do Estado de São Paulo;
- II - órgãos e entidades federais ou municipais;
- III - bombeiros públicos municipais ou voluntários e guarda-vidas, civis ou temporários contratados pelos municípios ou pelo Estado de São Paulo e submetidos a treinamento pelo CBPMESP;
- IV - integrantes de Planos de Auxílio Mútuo - PAM e de Redes Integradas de Emergências - RINEM;
- V - clubes de serviços, concessionárias de serviços públicos, organizações não governamentais, associações e entidades privadas de modo geral;
- VI - bombeiros civis privados, de acordo com a legislação federal;
- VII - integrantes de brigadas de incêndio;
- VIII - pessoas físicas, desde que atuem voluntariamente e autorizadas pelo CBPMESP. (São Paulo, 2017)

¹⁰¹⁷ Artigo 2º, III, “b”, da Lei Complementar nº 1.257/2015.

¹⁰¹⁸ Definições previstas no artigo 2º, II, VI e VII, do Decreto Estadual nº 63.058/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Assim, os bombeiros públicos municipais e os bombeiros públicos voluntários são considerados parte da estrutura do Sistema de Atendimento de Emergências, coordenado pelo CBPMESP. Inclusive, o artigo 7º, inciso V, do Decreto, dispõe que, para municípios com população abaixo de 25 mil habitantes, o efetivo será composto predominantemente por bombeiros públicos voluntários, capacitados e credenciados pelo CBPMESP; com população entre 25 mil e 50 mil o efetivo será composto predominantemente por bombeiros civis públicos; e para municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes será composto por efetivo misto (integrantes do CBPMESP e bombeiros públicos municipais).

3.2.1. HÁ UM DEFICIT DE MAIS DE 13 MIL PROFISSIONAIS NO CBPMESP (COM BASE NA MÉDIA DOS PAÍSES MEMBROS DA CTIF)

Para realização das análises a seguir, tomou-se como base de comparação a classificação do último relatório da CTIF em relação à proporção de bombeiros por habitante¹⁰¹⁹. Há de se ponderar que foi mencionado pela corporação o parâmetro global de um bombeiro para cada mil habitantes (NFPA 1001), porém optou-se pela análise de dados com base na média da CTIF.

A CTIF (Associação Internacional de Fogo e Salvamento) é uma Associação Internacional sobre Fogo e Serviços de Resgate e tem como o seu principal objetivo apoiar e estimular a cooperação entre os departamentos e outros serviços de emergência ao redor do mundo. Esta organização foi criada em 1900 e possui 39 membros, principalmente da Europa, mas também de outros países, como Japão, Coreia do Sul e Estados Unidos da América.¹⁰²⁰

As informações extraídas e o cálculo de referidos índices estão representados a seguir:

Relação entre a quantidade de bombeiros em diversos países do mundo e sua população

País	População	Bombeiros				Bombeiros/habitante			
		De Carreira	Parcial	Voluntário	Total	De Carreira	Parcial	Voluntário	Total
China	1.386.000.000	130.000	0	7.500.000	7.630.000	0,0094%	0,0000%	0,5411%	0,5505%
Estados Unidos	327.167.000	373.600	0	682.600	1.056.200	0,1142%	0,0000%	0,2086%	0,3228%
Rússia	146.544.000	271.000	0	956.600	1.227.600	0,1849%	0,0000%	0,6528%	0,8377%
Japão	128.130.000	161.204	0	859.995	1.021.199	0,1258%	0,0000%	0,6712%	0,7970%
Vietnã	86.000.000	10.579	0	920.729	931.308	0,0123%	0,0000%	1,0706%	1,0829%
Alemanha	82.218.000	31.308	0	996.688	1.027.996	0,0381%	0,0000%	1,2123%	1,2503%
França	66.628.000	40.646	0	193.800	234.446	0,0610%	0,0000%	0,2909%	0,3519%
Irã	64.000.000	9.285	0		9.285	0,0145%	0,0000%	0,0000%	0,0145%
Grã-Bretanha	61.370.000	40.100	19.000	1.400	60.500	0,0653%	0,0310%	0,0023%	0,0986%
Itália	61.000.000	28.870	0	20.060	48.930	0,0473%	0,0000%	0,0329%	0,0802%
Coreia do Sul	49.000.000	30.000	0	87.000	117.000	0,0612%	0,0000%	0,1776%	0,2388%

¹⁰¹⁹ CTIF – International Association of Fire and Rescue Services. **World Fire Statistics, nº 24, 2019**. Disponível em: https://www.ctif.org/sites/default/files/news_files/2019-04/CTIF_Report24_ERG.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

¹⁰²⁰ Informação extraída do Portal CTIF – International Association of Fire and Rescue Services. Disponível em: <https://www.ctif.org/node/1009>. Acesso em: 10 fev. 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



		Bombeiros				Bombeiros/habitante			
País	População	De Carreira	Parcial	Voluntário	Total	De Carreira	Parcial	Voluntário	Total
Ucrânia	42.486.000	53.286	0	156.493	209.779	0,1254%	0,0000%	0,3683%	0,4938%
Polônia	38.413.000	30.240	0	226.240	256.480	0,0787%	0,0000%	0,5890%	0,6677%
Canadá	35.544.000	26.000	0	126.650	152.650	0,0731%	0,0000%	0,3563%	0,4295%
Peru	26.000.000	0	0	0	0	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Malásia	23.800.000	8.928	0	11.338	20.266	0,0375%	0,0000%	0,0476%	0,0852%
Taiwan	22.450.000	8.180	0	26.500	34.680	0,0364%	0,0000%	0,1180%	0,1545%
Romênia	20.121.000	26.456	0	100.835	127.291	0,1315%	0,0000%	0,5011%	0,6326%
Austrália	20.016.000	0	0	0	0	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Cazaquistão	17.000.000	15.431	0	0	15.431	0,0908%	0,0000%	0,0000%	0,0908%
Holanda	16.979.000	5.152	0	18.799	23.951	0,0303%	0,0000%	0,1107%	0,1411%
Portugal	11.000.000	4.100	0	45.000	49.100	0,0373%	0,0000%	0,4091%	0,4464%
Grécia	10.788.000	12.441	1.712	1.507	15.660	0,1153%	0,0159%	0,0140%	0,1452%
Bélgica	10.667.000	5.519	0	12.230	17.749	0,0517%	0,0000%	0,1147%	0,1664%
República Tcheca	10.610.000	12.567	0	67.383	79.950	0,1184%	0,0000%	0,6351%	0,7535%
Suécia	10.120.000	4.881	10.555	0	15.436	0,0482%	0,1043%	0,0000%	0,1525%
Hungria	9.798.000	10.150	0	19.517	29.667	0,1036%	0,0000%	0,1992%	0,3028%
Jordânia	9.772.000	18.120	0	21	18.141	0,1854%	0,0000%	0,0002%	0,1856%
Bielorrússia	9.493.000	10.980	0	6.874	17.854	0,1157%	0,0000%	0,0724%	0,1881%
Áustria	8.773.000	2.568	0	255.865	258.433	0,0293%	0,0000%	2,9165%	2,9458%
Suíça	8.327.000	1.365	0	80.862	82.227	0,0164%	0,0000%	0,9711%	0,9875%
Israel	8.300.000	2.000	0	2.200	4.200	0,0241%	0,0000%	0,0265%	0,0506%
Bulgária	7.365.000	6.347	0	2.969	9.316	0,0862%	0,0000%	0,0403%	0,1265%
Sérvia	7.187.000	3.169	0	0	3.169	0,0441%	0,0000%	0,0000%	0,0441%
Laos	6.522.000	244	0	0	244	0,0037%	0,0000%	0,0000%	0,0037%
Dinamarca	5.756.000	1.750	4.500	1.350	7.600	0,0304%	0,0782%	0,0235%	0,1320%
Singapura	5.612.000	2.747	0	0	2.747	0,0489%	0,0000%	0,0000%	0,0489%
Finlândia	5.474.000	3.846	3.806	11.615	19.267	0,0703%	0,0695%	0,2122%	0,3520%
Eslováquia	5.412.000	3.740	0	69.700	73.440	0,0691%	0,0000%	1,2879%	1,3570%
Geórgia	5.266.000	5.128	0	0	5.128	0,0974%	0,0000%	0,0000%	0,0974%
Noruega	5.109.000	3.718	8.152	0	11.870	0,0728%	0,1596%	0,0000%	0,2323%
Costa Rica	4.973.000	0	0	0	0	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
Nova Zelândia	4.748.000	2.406	0	11.295	13.701	0,0507%	0,0000%	0,2379%	0,2886%
Irlanda	4.581.000	2.012	2.076	0	4.088	0,0439%	0,0453%	0,0000%	0,0892%
Croácia	4.290.000	3.425	1.100	57.138	61.663	0,0798%	0,0256%	1,3319%	1,4374%
Kuwait	3.800.000	3.800	0	0	3.800	0,1000%	0,0000%	0,0000%	0,1000%
Albânia	3.601.000	724	0	0	724	0,0201%	0,0000%	0,0000%	0,0201%
Moldávia	3.553.000	1.381	0	90	1.471	0,0389%	0,0000%	0,0025%	0,0414%
Mongólia	3.120.000	2.396	0	0	2.396	0,0768%	0,0000%	0,0000%	0,0768%
Armênia	2.973.000	2.298	0	0	2.298	0,0773%	0,0000%	0,0000%	0,0773%
Lituânia	2.848.000	2.990	0	1.547	4.537	0,1050%	0,0000%	0,0543%	0,1593%
Eslovênia	2.064.000	850	0	40.000	40.850	0,0412%	0,0000%	1,9380%	1,9792%
Letônia	1.950.000	2.701	0	0	2.701	0,1385%	0,0000%	0,0000%	0,1385%
Estônia	1.314.000	1.565	0	2.119	3.684	0,1191%	0,0000%	0,1613%	0,2804%
Chipre	858.000	618	116	0	734	0,0720%	0,0135%	0,0000%	0,0855%
Brunei	333.000	987	0	1.695	2.682	0,2964%	0,0000%	0,5090%	0,8054%
Barbados	267.000	214	0	0	214	0,0801%	0,0000%	0,0000%	0,0801%
Liechtenstein	37.000	0	0	586	586	0,0000%	0,0000%	1,5838%	1,5838%
Total	2.927.527.000	1.444.012	51.017	13.577.290	15.072.319	0,0493%	0,0017%	0,4638%	0,5148%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Primeiramente, foram comparados os dados dos bombeiros de carreira, que em São Paulo são considerados os profissionais do CBPMESP (Bombeiros Militares). Os dados relativos aos bombeiros militares do Estado em relação à população, em 2019, estão demonstrados na tabela a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Dados sobre os Bombeiros Militares em relação à população do Estado (2019)

Total de Bombeiros Militares atuando no Estado	8.604
População do Estado em 2019	44.314.930
Percentual de Bombeiros Militares por habitante	0,0194%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Para efeitos de comparação, se o Estado de São Paulo ingressasse na lista formulada pela CTIF (Tabela 14 do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5), estaria entre as dez piores proporções de Bombeiros de Carreira, ou seja, estaria no quintil de piores proporções.

Para o Estado obter o valor da média dos países citados pela CTIF (0,0493%), seriam necessários 21.847 bombeiros militares em seu quadro. Logo, conclui-se que o deficit seria de 13.243 profissionais, ou seja, atualmente o Estado conta apenas com 39% do que seria necessário para alcançar a média dos países da CTIF.

Considerando a quantidade total de bombeiros por habitante no Estado (bombeiros militares e municipais), observamos:

Dados sobre o total de bombeiros (militares e municipais) em relação à população do Estado (2019)

Total de Bombeiros atuando no Estado	9.072
População do Estado em 2019	44.314.930
Percentual de Bombeiros Militares por habitante	0,0205%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Ao comparar São Paulo com os países listados no estudo emitido pela CTIF (Tabela 16 do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5), haveria somente seis países com a relação entre o total de bombeiros por habitante pior do que a do Estado (considerando bombeiros de carreira, parciais e voluntários dos países da CTIF).

Para se obter os valores da média dos países da CTIF (0,5148%), deveria haver 228.133 bombeiros no Estado, considerando todos os tipos de bombeiros (militares, municipais e voluntários). Logo, conclui-se que o Estado possui apenas 4% da quantidade de bombeiros necessária para alcançar a média dos países da CTIF, ou seja, haveria um deficit de 219.061 bombeiros.

3.2.2. HÁ UM DEFICIT DE 18% NO QUADRO DE PESSOAL OCUPADO EM RELAÇÃO AO QPO (IDEAL)

O CBPMESP segue o QPO para a distribuição pormenorizada do efetivo, conforme previsto no artigo 54 da Lei Estadual nº 616/1974 e no Decreto Estadual nº 63.784/2018, onde, em seu artigo 31, consta:

Artigo 31 - A distribuição pormenorizada do efetivo, suas funções e a estrutura funcional dos Órgãos da Polícia Militar e da Casa Militar, do Gabinete do Governador, serão estabelecidas pelo Cmt G, em portaria, por meio de Quadros Particulares de Organização (QPO),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



respeitado o Quadro de Organização (QO) de que trata o artigo 30 desde decreto.

Parágrafo único - Na distribuição de que trata este artigo, o Cmt G poderá remanejar efetivo entre os Grupos de Órgãos de Direção, Apoio e Execução, desde que não haja diminuição do previsto no QO para o Grupo de Órgãos de Execução. (São Paulo, 2018)

Para analisar a relação entre o quadro humano efetivo atual e o QPO¹⁰²¹, que é o efetivo tido como o ideal, classificam-se os dados por GBs, CBI, CBM e CCB.

Comparação entre o efetivo ideal (QPO) e o efetivo atual (lotado)

GB	Efetivo ideal	Efetivo atual	% do ideal lotado
1º GB	367	304	83%
2º GB	414	350	85%
3º GB	449	363	81%
4º GB	450	351	78%
5º GB	280	236	84%
6º GB	460	369	80%
7º GB	365	313	86%
8º GB	394	346	88%
9º GB	692	582	84%
10º GB	286	253	88%
11º GB	575	500	87%
12º GB	383	314	82%
13º GB	427	368	86%
14º GB	475	373	79%
15º GB	528	448	85%
16º GB	537	459	85%
17º GB	263	215	82%
18º GB	355	276	78%
19º GB	300	266	89%
20º GB	230	204	89%
GBMar	692	468	68%
CBI	39	32	82%
CBM	448	357	80%
CCB	378	298	79%
TOTAL	9787	8045	82%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Considerou-se como efetivo do CBI, CBM e do CCB apenas os bombeiros lotados nos comandos (administrativo), ou seja, o efetivo não lotado nos GBs.

O deficit de efetivo médio, se comparado com o QPO, é de 18%, mas o GBMar, que é a divisão que possui o maior deficit, possui 32% (10% a mais do segundo maior deficit).

¹⁰²¹ Anexo IX - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 14.2019 - item 12 (Efetivo ocupado) – do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5 e Anexo X - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 14.2019 - item 12 (QPO) – do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Desconsiderando o GBMar, a variação do percentual dos deficits dos GBs é muita pequena, portanto, aparentemente, a forma de alocação de pessoal segue uma proporção equânime.

3.2.3. O DEFICIT DE PESSOAL NOS GBs É CONSIDERAVELMENTE MENOR DO QUE NOS SUBGBs

No entanto, ao analisar separadamente os SubGBs do Estado Maior e Comandos dos GBs, observa-se uma variação maior no deficit de pessoal entre estes.

Comparação entre o efetivo ideal (QPO) e o efetivo atual (lotado), por SubGB e EM (Estado Maior) + Comando

GB	Sub GB	Efetivo ideal	Efetivo atual	% do ideal
1º GB	1º SGB	182	157	86%
	2º SGB	159	105	66%
	EM + Com	26	42	162%
2º GB	1º SGB	168	150	89%
	2º SGB	222	177	80%
	EM + Com	24	23	96%
3º GB	1º SGB	192	157	82%
	2º SGB	233	182	78%
	EM + Com	24	24	100%
4º GB	1º SGB	214	172	80%
	2º SGB	210	158	75%
	EM + Com	26	21	81%
5º GB	1º SGB	174	141	81%
	2º SGB	73	57	78%
	EM + Com	33	38	115%
6º GB	1º SGB	120	82	68%
	2º SGB	105	83	79%
	3º SGB	168	141	84%
	EM + Com	67	63	94%
7º GB	1º SGB	226	181	80%
	2º SGB	75	60	80%
	EM + Com	64	72	113%
8º GB	1º SGB	152	138	91%
	2º SGB	118	90	76%
	3º SGB	82	78	95%
	EM + Com	42	40	95%
9º GB	1º SGB	216	161	75%
	2º SGB	146	135	92%
	3º SGB	138	125	91%
	4º SGB	112	90	80%
	EM + Com	80	71	89%
10º GB	1º SGB	135	119	88%
	2º SGB	117	100	85%
	EM + Com	34	34	100%
11º GB	1º SGB	145	116	80%
	2º SGB	131	102	78%
	3º SGB	132	115	87%
	4º SGB	100	91	91%
	EM + Com	67	76	113%
12º GB	1º SGB	196	166	85%
	2º SGB	109	102	94%
	EM + Com	78	46	59%
13º GB	1º SGB	187	158	84%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



GB	Sub GB	Efetivo ideal	Efetivo atual	% do ideal
	2º SGB	54	53	98%
	3º SGB	118	100	85%
	EM + Com	68	57	84%
	1º SGB	149	124	83%
14º GB	2º SGB	134	98	73%
	3º SGB	115	83	72%
	EM + Com	77	68	88%
	1º SGB	149	111	74%
15º GB	2º SGB	119	97	82%
	3º SGB	84	82	98%
	4º SGB	109	85	78%
	EM + Com	67	73	109%
16º GB	1º SGB	183	140	77%
	2º SGB	204	188	92%
	3º SGB	84	76	90%
	EM + Com	66	55	83%
17º GB	1º SGB	134	96	72%
	2º SGB	98	85	87%
	EM + Com	31	34	110%
18º GB	1º SGB	171	134	78%
	2º SGB	147	115	78%
	EM + Com	37	27	73%
19º GB	1º SGB	134	112	84%
	2º SGB	130	123	95%
	EM + Com	36	31	86%
20º GB	1º SGB	126	105	83%
	2º SGB	70	60	86%
	EM + Com	34	39	115%
GBMar	1º SGB	183	120	66%
	2º SGB	122	75	61%
	3º SGB	125	79	63%
	4º SGB	119	48	40%
	SGB Náutico	68	46	68%
	EM + Com	75	100	133%
CBI		39	32	82%
CBM		448	357	80%
CCB		378	298	79%

Fonte: TC 10692.989.20-5

O GbMar apresenta os maiores deficits por SubGB, variando de 32 a 60%. Entre os demais GBs, a variação do deficit de pessoal de seus SubGBs é de apenas 2% no 3º SubGB do 15º GB e no 2º SubGB do 13º GB, a 34% no 2º SubGB do 1º GB.

Já entre os GBs, considerando a soma do efetivo do Estado Maior e do Comandante/Sub-Comandante, enquanto há GBs com 59% de seu quadro ocupado (12º GB), há GBs com mais de 100%: 1º GB (162%), 5º GB (115%), 7º GB (113%), 11º GB (113%), 15º GB (109%), 17º GB (110%), 20º GB (115%) e o próprio GbMar com 133%.

Considerando os dados totais, o deficit nos Comandos (CCB, CBM e CBI) é de 20,58%, do Estado Maior e do Comandante/Sub-Comandante nos GBs é de 2,08%, enquanto o deficit dos SubGBs é de 19,60% do efetivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



ideal (QPO). Enquanto os níveis estratégicos e operacionais apresentam deficit em torno de 20%, o nível tático possui apenas 2% de deficit em relação ao quadro ideal da corporação.

Deficit de efetivo consolidado nos SubGBs, GBs e Comandos

Lotação	Efetivo ideal	Efetivo atual	Deficit
SubGBs	7866	6324	19,60%
GBs	1056	1034	2,08%
Comandos	865	687	20,58%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Considerando como administrativo o efetivo lotado nos GBs e nos Comandos, muito embora nos SubGBs haja bombeiros militares designados para serviços predominantemente administrativos, enquanto o efetivo operacional (SubGBs) representa 73,5% do total da corporação, o efetivo administrativo (GBs, CBM, CBI, CCB, ESB e CSM/MOpB) representa 26,5% do total de efetivo atual.

Percentual de efetivo lotado em serviços operacionais e administrativos

Efetivo	Efetivo atual	% em relação ao total
operacional	6324	73,50%
administrativo	2280	26,50%
TOTAL	8604	100,00%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Esses dados corroboram o objetivo de “Reduzir diferença entre efetivo fixado e existente”, previsto no item 5.3. Perspectiva – Aprendizado e crescimento do Planejamento Estratégico 2017–2020, que possui como indicador o “percentual de preenchimento de vagas” e cita:

Em que pese o aumento da população e o desenvolvimento do Estado, a elevação dos riscos e a crescente demanda no serviço de segurança contra incêndio e no serviço de pronta resposta, o Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo não possui aumento de efetivo há vários anos. Ainda assim, há claros entre o efetivo fixado e o existente, o que pode comprometer a qualidade e segurança dos serviços prestados. Sendo assim, faz-se necessário adotar medidas para o completamento de efetivo, por meio de captação de pessoal, sensibilização junto ao Comando Geral PM e Governo do Estado.

Esse trecho do Planejamento Estratégico demonstra que o CBPMESP está ciente de que a falta de efetivo é um problema grave e que pode “comprometer a qualidade e segurança dos serviços prestados”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3.2.4. A VARIAÇÃO NO DEFICIT DO EFETIVO DO CBPMESP É RELATIVAMENTE BAIXA ENTRE OS GBs E COMANDOS, CONSIDERANDO SUAS PATENTES

Analizando os dados do efetivo por patente na corporação¹⁰²² (não considerando a ESB e o CSM/MOpB, pois estes não constam nos QPOs enviados), constatou-se que o deficit de praças (Sub-Tenente, Sargento, Cabo e Soldado) é de 20,71%, enquanto o deficit de oficiais (Coronel, Tenente Coronel, Major, Capitão e Tenente) é de 24,64%.¹⁰²³

Deficit de pessoal em relação ao QPO, entre oficiais e praças

Nível de Patente	QPO	Efetivo atual	Deficit
Oficiais	556	419	24,64%
Praças	9231	7319	20,71%
Total	9787	7738	20,94%

Fonte: TC 10692.989.20-5

A partir dos dados do QPO, analisando a proporção de cada patente em relação ao total ideal de bombeiros militares no Estado, verificou-se que os oficiais representam 5,68% dos efetivos, enquanto as praças representam 94,32%.

Deficit de pessoal em relação ao QPO, entre oficiais e praças, por GBs e Comandos

GB	QPO		Efetivo atual		Deficit	
	Oficiais	Praças	Oficiais	Praças	Oficiais	Praças
1º GB	13	354	8	271	38%	23%
2º GB	12	402	9	323	25%	20%
3º GB	12	437	9	332	25%	24%
4º GB	14	436	9	312	36%	28%
5º GB	13	267	9	214	31%	20%
6º GB	21	439	15	340	29%	23%
7º GB	18	347	13	273	28%	21%
8º GB	17	377	12	307	29%	19%
9º GB	27	665	21	538	22%	19%
10º GB	16	270	13	232	19%	14%
11º GB	25	550	18	468	28%	15%
12º GB	17	366	12	297	29%	19%
13º GB	20	407	16	348	20%	14%
14º GB	20	455	14	353	30%	22%
15º GB	23	505	18	403	22%	20%
16º GB	23	514	16	418	30%	19%
17º GB	13	250	9	205	31%	18%
18º GB	14	341	11	250	21%	27%
19º GB	15	285	10	244	33%	14%

¹⁰²² Anexo XXIV - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 52.2019 - item 23 (Efetivo por patente) - do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.

¹⁰²³ Há de se considerar que durante a fiscalização operacional, observou-se divergências entre o efetivo atual enviado em Resposta ao item 12 da Requisição de Documentos DCG-4 nº 14/2019 (Anexo IX do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5) e o efetivo atual enviado em resposta ao item 23 da Requisição de Documentos DCG-4 nº 52/2019 (Anexo XXIV do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5). Para tanto, para fins das análises desse item, optou-se por utilizar os dados do efetivo atual da resposta da Requisição nº 52/2019 (Anexo XXIV do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5) e os dados do QPO (efetivo ideal) da resposta da Requisição nº 14/2019 (Anexo X do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



GB	QPO		Efetivo atual		Deficit	
	Oficiais	Praças	Oficiais	Praças	Oficiais	Praças
20º GB	14	216	11	191	21%	12%
GBMar	29	663	20	441	31%	33%
CBI	10	29	9	26	10%	10%
CBM	64	384	49	321	23%	16%
CCB	106	272	88	212	17%	22%
Total	556	9231	419	7319	25%	21%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Analisando separadamente por GBs e Comandos, o deficit de oficiais varia de 10% (CBI) a 38% (1ºGB), enquanto o deficit de praças varia de 10% (CBI) a 33% GBMar.

3.2.5. HÁ UM BOMBEIRO MILITAR OPERACIONAL EM ATUAÇÃO NO ESTADO PARA CADA 7.440 HABITANTES

Analisando os dados referentes aos bombeiros militares operacionais em atuação no Estado segregados por regiões, observa-se que a Região Metropolitana de Ribeirão Preto é a que possui menor percentual de bombeiros militares operacionais por habitante, com um bombeiro para cada 10.152 habitantes, enquanto no Restante do Estado (municípios não contemplados pelas regiões metropolitanas definidas) há um bombeiro militar para cada 5.335 habitantes, conforme tabela a seguir.

Percentual de bombeiros militares operacionais alocados por habitante, por Região Metropolitana

Região Metropolitana	População	Efetivo Operacional Existente	Pop./Efetivo Operacional Existente
Restante do Estado	12164121	2280	5335
Vale do Paraíba e Litoral Norte	2467967	424	5821
Baixada Santista	1814949	272	6673
Sorocaba	2058353	293	7025
Campinas	3158030	332	9512
São Paulo	20996747	2192	9579
Ribeirão Preto	1654763	163	10152
TOTAL	44314930	5956	7440

Fonte: TC 10692.989.20-5

Considerando o Estado como um todo, há um bombeiro militar operacional em atuação para cada 7.440 habitantes.

3.2.6. HOVE QUEDA DE QUASE 10% DO QUANTITATIVO DE BOMBEIROS PÚBLICOS MUNICIPAIS ATUANDO NO ESTADO, DE 2016 PARA 2019

Consta como um objetivo estratégico para o quadriênio 2017-2020 da corporação militar “fomentar o aumento de bombeiros públicos municipais e voluntários”, sendo citado que, em 2016, o Corpo de Bombeiros contava com **516** pessoas exercendo a função de bombeiros públicos municipais no Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Em resposta ao item 12 da Requisição de Documentos DCG-4 nº 08/2019¹⁰²⁴, foi informado haver **468** bombeiros civis municipais no Estado, atuando em 55 municípios (8,53% dos municípios no Estado). Destes, em resposta ao questionário enviado aos municípios via *LimeSurvey*, 22 confirmaram as informações prestadas pelo CBPMESP, 21 apresentaram divergências na quantidade de bombeiros civis municipais e 12 municípios não responderam ao questionário.

Levando-se em conta apenas as informações prestadas pelo CBPMESP, e considerando como bombeiros militares a quantidade que deveria estar alocada nos municípios (QPO) e não a que se encontra atualmente lotada, observa-se que não há padronização entre a proporção de bombeiros municipais em relação ao total de bombeiros alocados nos municípios. Há município com a proporção de um bombeiro municipal para 34 bombeiros militares, por exemplo, que é o caso de Amparo; assim como há a razão de oito municipais para um militar, no caso de Euclides da Cunha Paulista, que possui uma Base Comunitária de Bombeiros, ou Agudos com 11 bombeiros municipais para um bombeiro militar e conta com uma estação de bombeiros.

Participação dos bombeiros municipais em relação ao total de bombeiros nos municípios¹⁰²⁵

GB	MUNICÍPIO	MUNICIPAIS	ESTADUAIS	TOTAL	% MUNICIPAIS
14º	Euclides da Cunha Paulista	8	1	9	89%
12º	Bariri	13	4	17	76%
12º	Agudos	11	4	15	73%
18º	Santana de Parnaíba	10	5	15	67%
12º	Itatinga	7	4	11	64%
9º	Jaboticabal	23	15	38	61%
9º	Orlândia	23	15	38	61%
12º	Itaí	6	4	10	60%
14º	Pirapozinho	6	4	10	60%
19º	Itupeva	20	15	35	57%
16º	Cordeirópolis	5	4	9	56%
9º	Taquaritinga	17	15	32	53%
15º	Boituva	17	15	32	53%
15º	Tietê	16	15	31	52%
17º	Ferraz de Vasconcelos	16	15	31	52%
13º	José Bonifácio	12	15	27	44%
15º	Porto Feliz	12	15	27	44%
16º	Iracemápolis	3	4	7	43%
11º	Ilhabela	10	15	25	40%
12º	Promissão	10	15	25	40%
16º	Mococa	10	15	25	40%
14º	Rancharia	9	15	24	38%
14º	Rosana	9	15	24	38%
14º	Santo Anastácio	8	15	23	35%

¹⁰²⁴ Anexo V - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 08.2019 - item 12 (Bombeiros civis) - do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.

¹⁰²⁵ Apenas municípios do Estado com bombeiros municipais atuando, segundo dados do CBPMESP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



GB	MUNICÍPIO	MUNICIPAIS	ESTADUAIS	TOTAL	% MUNICIPAIS
20º	Ilha Solteira	8	15	23	35%
9º	Ibitinga	17	33	50	34%
9º	Matão	7	15	22	32%
11º	Ubatuba	7	15	22	32%
13º	Tanabi	7	15	22	32%
14º	Teodoro Sampaio	7	15	22	32%
16º	Espírito Santo do Pinhal	7	15	22	32%
9º	Porto Ferreira	14	34	48	29%
16º	São José do Rio Pardo	6	15	21	29%
19º	Serra Negra	6	15	21	29%
14º	Mirante do Paranapanema	4	15	19	21%
16º	Capivari	4	15	19	21%
20º	Pereira Barreto	4	15	19	21%
15º	Itapeva	9	39	48	19%
20º	Birigui	8	35	43	19%
16º	Limeira	11	49	60	18%
9º	Olímpia	7	34	41	17%
18º	Taboão da Serra	6	30	36	17%
19º	Atibaia	5	25	30	17%
11º	Campos do Jordão	5	27	32	16%
16º	Pirassununga	5	27	32	16%
19º	Valinhos	6	35	41	15%
20º	Araçatuba	7	58	65	11%
11º	Taubaté	10	89	99	10%
15º	São Roque	3	34	37	8%
14º	Martinópolis	1	15	16	6%
15º	Itararé	1	15	16	6%
15º	Tatuí	2	32	34	6%
19º	Vinhedo	1	28	29	3%
17º	Itaquaquecetuba	1	30	31	3%
19º	Amparo	1	34	35	3%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Considerando todo o Estado, segundo os dados enviados pela corporação militar, os bombeiros municipais representam pouco mais de 5% do total de bombeiros em atuação.

Houve, ainda, nove municípios que informaram realizar contratação de bombeiros civis¹⁰²⁶ (tabela a seguir), mas não estão relacionados na lista enviada pelo CBPMESP.

Municípios que informaram realizar contratação de bombeiros civis, mas não relacionados pela CBPMESP

Município	Bombeiros Municipais	Ano de Início	Média da Jornada de trabalho semanal (em horas)	Unidade do CBPMESP
Barretos	5	2019	36	sim
Marília	8	2008	40	sim
Cabrália Paulista	4	2014	40	sim
Presidente Epitácio	10	2000	36	sim
Mogi Mirim	26	1981	12	não
Jaguariúna	8	2006	36	não
Valentim Gentil	1	2012	44	sim

¹⁰²⁶ Resposta à questão "O Município realiza a contratação de bombeiros civis?", do questionário enviado aos municípios via LimeSurvey.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



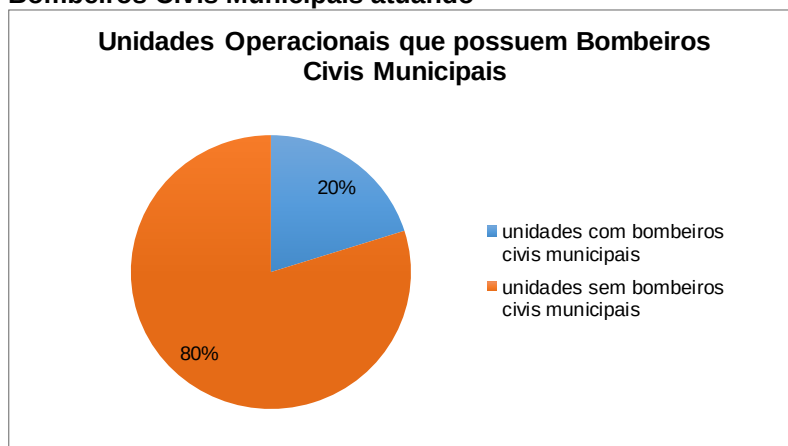
Município	Bombeiros Municipais	Ano de Início	Média da Jornada de trabalho semanal (em horas)	Unidade do CBPMESP
Casa Branca	3	2019	40	não
Mairinque	18	1981	48	não

Fonte: TC 10692.989.20-5

Em quatro destes municípios não há unidade operacional da corporação militar, e em Valentim Gentil, embora não conste no QPO unidade existente no município, há base comunitária de bombeiros da Polícia Militar do Estado, conforme declarado pelo município e comprovado através de fotos da unidade, onde um agente de Defesa Civil Municipal realiza os trabalhos em conjunto com o Corpo de Bombeiros Militar. Mogi Mirim informou que possui Lei de criação do Bombeiro Municipal. Jaguariúna afirmou que seus bombeiros municipais são contratados através de concurso público e atuam junto ao Departamento de Defesa Civil do município. Mairinque alegou possuir bombeiro municipal desde 1978 junto a Comdec da época, tendo fundado, em 15/05/1981, por decreto, o Grupamento Municipal de Bombeiros. A Defesa Civil de Casa Branca, por sua vez, respondeu que formou três dos seus agentes em bombeiro civil no ano de 2019 e formará o restante de seu efetivo no ano de 2020 (mais três agentes).

Pelo informado pelo CBPMESP, há 33 bombeiros civis no CBM, distribuídos em quatro municípios. Levando em consideração a legislação anteriormente citada, que propõe que - somente os municípios com mais de 500 mil habitantes deveriam possuir “efetivo composto exclusivamente por integrantes do CBPMESP”, que seriam somente cinco dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo (capital, Guarulhos, Osasco, Santo André e São Bernardo do Campo) - dos 34 municípios que poderiam contratar bombeiros civis, apenas 4 o fazem atualmente (12% do total possível).

Percentual de Unidades Operacionais que possuem Bombeiros Civis Municipais atuando



Fonte: TC 10692.989.20-5

Se realizarmos a mesma análise em relação aos municípios no CBI, verifica-se que, do total de 606 municípios, apenas 4 possuem população acima de 500 mil habitantes, ou seja, dos 602 municípios que poderiam contar



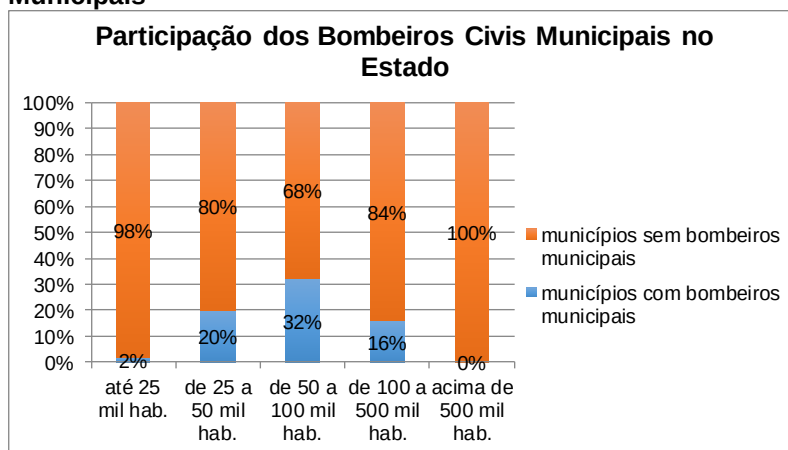
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



com a atuação de bombeiros civis, apenas 51 realizam contratação (8% do total possível).

Há 89 municípios com população entre 25 mil e 50 mil habitantes, que seriam os que deveriam possuir “efetivo composto predominantemente por bombeiros civis públicos”, porém, somente 18 (20%) possuem bombeiros civis municipais. Levando-se em consideração o art. 7º, IV do Decreto nº 63.058/17, há uma população de 3.201.672 habitantes em municípios entre 25 mil e 50 mil habitantes no Estado, logo, para que a média seja igual à da CTIF (0,5148% bombeiro/habitante), seriam teoricamente necessários em torno de 1.648 bombeiros civis, situação diferente da atual, que conta com apenas 825 (155 bombeiros civis municipais e 670 bombeiros militares).

Proporção de Municípios com e sem Bombeiros Civis Municipais



Fonte: TC 10692.989.20-5

Quando questionados, por meio do *LimeSurvey*, se os municípios realizam contratação de bombeiros civis (não considerando bombeiros civis terceirizados, contratados pelo município por intermédio de empresa privada), obteve-se o seguinte resultado: 3% dos respondentes possuem guarda-vidas municipais efetivos¹⁰²⁷, 11% possuem bombeiros municipais efetivos (desconsiderando os guarda-vidas), 5% realizam a contratação de guarda-vidas municipais temporários¹⁰²⁸ (por período de até 12 meses), e 2% contratam demais bombeiros temporários, conforme gráfico a seguir.

¹⁰²⁷ Consideraram-se **efetivos** os funcionários estatutários ou celetistas contratados por prazo indeterminado ou maior que 12 meses.

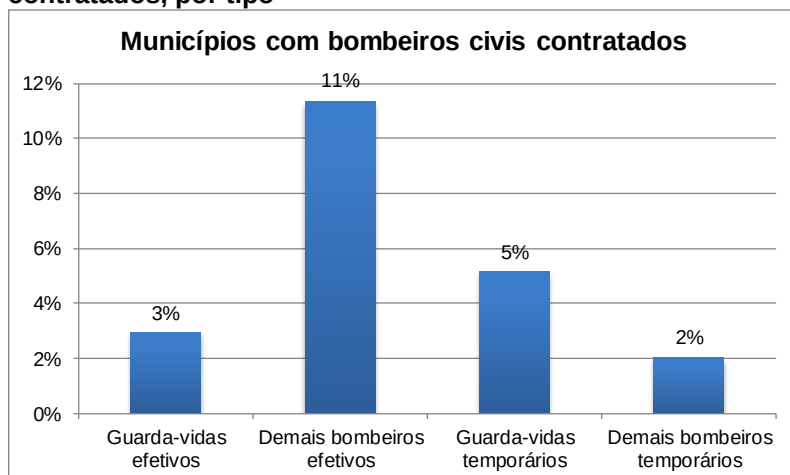
¹⁰²⁸ Consideraram-se **temporários** os funcionários celetistas contratados por prazo igual ou inferior a 12 meses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Percentual de municípios com bombeiros civis municipais contratados, por tipo

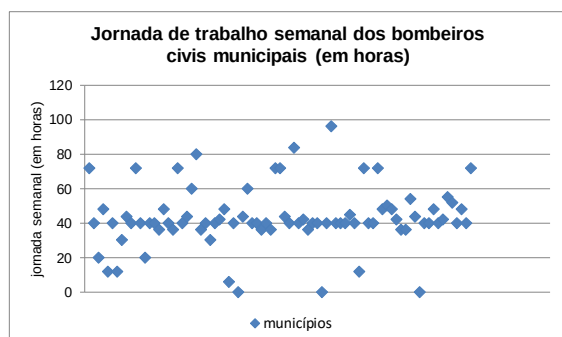


Fonte: TC 10692.989.20-5

Em relação aos bombeiros civis municipais efetivos, entre os que responderam ao questionário e informaram realizar esse tipo de contratação, cada município possui, em média, seis guarda-vidas municipais contratados e oito bombeiros civis, desconsiderando, neste último caso, os guarda-vidas.

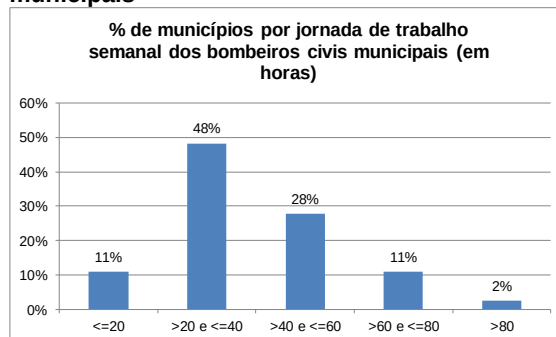
A maioria dos respondentes que possui bombeiros civis municipais efetivos informou que sua jornada média está em torno de 40 horas por semana, conforme observa-se nos gráficos 25 e 26. Constatou-se que, em 48% dos municípios respondentes, a jornada média de trabalho dos bombeiros civis municipais efetivos está entre 20 e 40 horas semanais, enquanto em 28% dos municípios, os bombeiros municipais trabalham entre 40 e 60 horas por semana. Em 11% a jornada semanal é de até 20 horas, em outros 11% está entre 60 e 80 horas, e 2% afirmaram que a jornada semanal está acima de 80 horas.

Municípios segundo jornada de trabalho semanal dos bombeiros civis municipais



Fonte: TC 10692.989.20-5

Percentual de municípios por jornada de trabalho semanal dos bombeiros civis municipais



Fonte: TC 10692.989.20-5

Conforme gráfico a seguir, entre os municípios que afirmaram realizar a contratação de bombeiros civis municipais temporários, observa-se um pequeno aumento na quantidade de bombeiros contratados (exceto os guarda-vidas) no decorrer dos últimos anos, enquanto a quantidade de guarda-

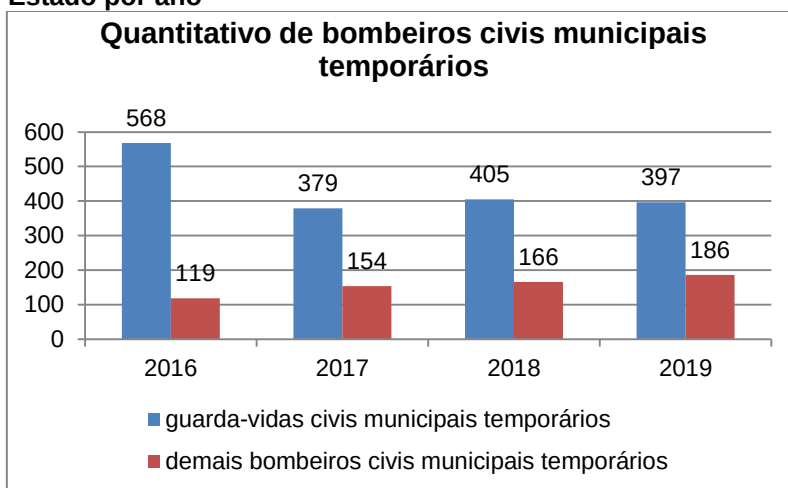


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



vidas temporários apresentou grande queda de 2016 para 2017 e pequenas alterações nos demais anos.

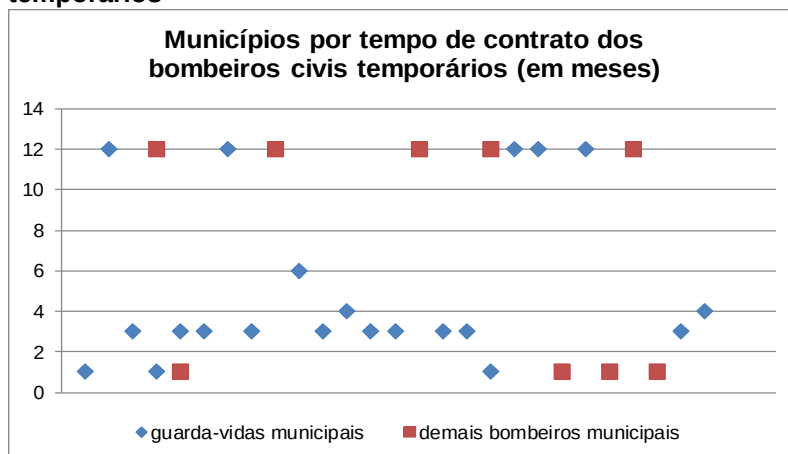
Quantitativo de bombeiros civis municipais temporários no Estado por ano



Fonte: TC 10692.989.20-5

O tempo de contratação dos bombeiros civis municipais é observado no gráfico seguinte:

Municípios por tempo de contrato dos bombeiros civis temporários



Fonte: TC 10692.989.20-5

O contrato dos temporários varia, contudo, nota-se que a maior parte é contratada por período de um a três meses, ou por 12 meses. O tempo de contratação dos guarda-vidas mais comum é pelo prazo de três meses, e dos demais bombeiros, pelo prazo de 12 meses.

Quando questionados sobre os fatores que levam os municípios à contratação de bombeiros civis municipais, 48% responderam que é devido ao fato de haver poucos bombeiros militares atendendo às ocorrências no município; 21%, pela ausência do CBPMESP no município; 18%, pelo Estado ter exigido a contratação de bombeiros municipais para firmar o convênio para a prestação do serviço; 11%, devido à escassez de atividades preventivas por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



parte dos bombeiros militares; 6%, pelo alto tempo-resposta no município antes da contratação dos bombeiros municipais; e 20%, por outros motivos diversos.

Fatores considerados pelos municípios para contratação de bombeiros civis municipais



Fonte: TC 10692.989.20-5

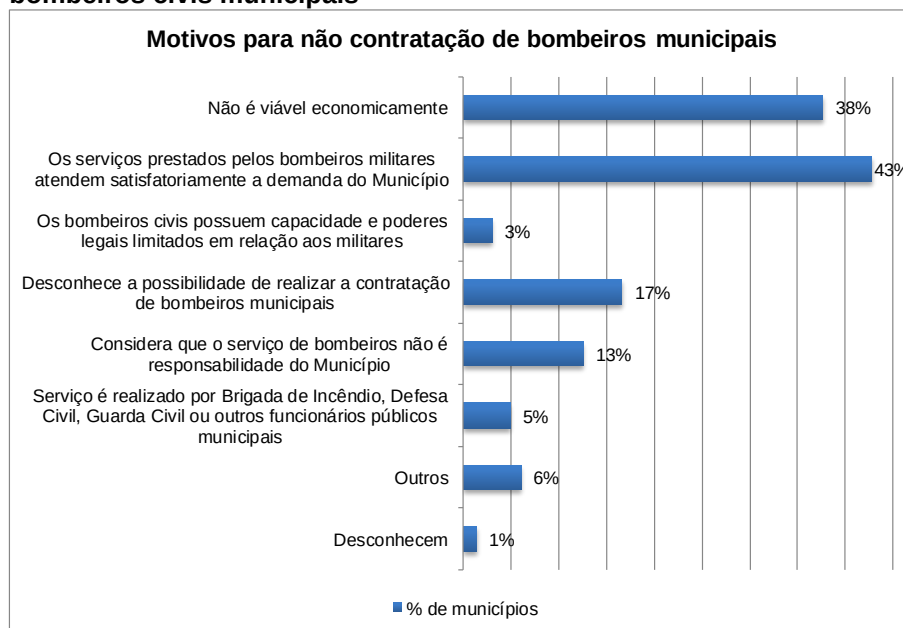
Entre os municípios que não contratam bombeiros civis, 43% alegaram que o motivo é pelos serviços prestados pelos militares atenderem satisfatoriamente a demanda do município; 38% que a contratação de bombeiros civis não é viável economicamente para o município; 17% informaram desconhecer a possibilidade de realizar contratação de bombeiros municipais; 13% consideram que o serviço de bombeiro não é responsabilidade do município; 5% informaram que o serviço de bombeiros é prestado por Brigada de Incêndio, Defesa Civil, Guarda Civil ou outros funcionários públicos municipais; 3% acreditam que os bombeiros civis possuem capacidade e poderes legais limitados em relação aos militares; 1% desconhece o motivo; e 6% alegaram outros fatores, como acreditar não haver necessidade por baixos índices de ocorrências e por receber o apoio de usinas de cana-de-açúcar para socorrer incêndios, quando necessário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Motivos considerados pelos municípios para a não contratação de bombeiros civis municipais



Fonte: TC 10692.989.20-5

Mesmo considerando o fato de o fomento à atuação de bombeiros públicos municipais constar como objetivo do Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020, observa-se que, no período compreendido entre 2016 e 2019, este número obteve queda de quase 10%.

3.2.7. EMBORA HAJA PREVISÃO LEGAL PARA ATUAÇÃO DE BOMBEIROS CIVIS VOLUNTÁRIOS NO ESTADO, O CBPMESP NÃO REALIZA CREDENCIAMENTO DESTES E NÃO RECONHECE OS QUE JÁ SE ENCONTRAM ATUANDO

A Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 148, explicita que lei estadual estabelecerá condições que facilitem e estimulem a criação de Corpos de Bombeiros Voluntários nos Municípios, respeitando a legislação federal.

A Lei Federal nº 10.029/2000 prevê normas gerais para a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares, com duração de um ano, prorrogável por, no máximo, igual período¹⁰²⁹.

O dispositivo é destinado a homens e mulheres, de dezoito a vinte e três anos¹⁰³⁰, aqueles, dentre os que excederem às necessidades de incorporação às Forças Armadas. A lei limita a quantidade de prestadores a

¹⁰²⁹ Artigo 2º, da Lei nº 10.029/2000.

¹⁰³⁰ Cumpre destacar que a idade limite de 23 anos foi considerada inconstitucional pelo STF, no julgamento da ADI 4173, conforme será informado no decorrer do presente Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



20% do efetivo da Força Auxiliar, vedando-lhes o porte ou o uso de armas de fogo e o exercício do poder de polícia nas vias públicas. A contrapartida consiste em um auxílio mensal não superior a dois salários mínimos, sendo que a prestação voluntária dos serviços, similarmente aos demais do gênero, não gera vínculo empregatício, nem obrigações consecutórias.¹⁰³¹

Com embasamento em referida Lei Federal nº 10.029/2000, em 2002, o Estado de São Paulo instituiu o serviço auxiliar voluntário na Polícia Militar (Lei Estadual nº 11.064/2002), o qual tem por finalidade a execução de atividades administrativas, de saúde e de defesa civil (art. 3º), objetivando, também, aumentar o contingente policial do serviço operacional¹⁰³²:

Artigo 2.º - O Serviço Auxiliar Voluntário objetiva:
I - proporcionar a ocupação, qualificação profissional e renda aos jovens que especifica, contribuindo para evitar o seu envolvimento em atividades anti-sociais;
II - aumentar o contingente de policiais nas atividades diretamente ligadas à segurança da população. (grifos nossos)
(São Paulo, 2000)

A mencionada Lei Estadual, da mesma forma que a Federal, limita-se a um voluntário para cada cinco integrantes do efetivo total fixado em lei para a Polícia Militar¹⁰³³, sujeito à jornada semanal de 40 horas de trabalho¹⁰³⁴, com duração de um ano, prorrogável por, no máximo, igual período¹⁰³⁵.

Ademais, a Lei prevê que são direitos dos soldados voluntários, dentre outros, a frequência a curso específico de treinamento, auxílio mensal equivalente a dois salários mínimos e alimentação na forma da legislação vigente¹⁰³⁶.

Cumprе destacar que, em 2008, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4173) na qual contestou as disposições da Lei Federal nº 10.029/2000, acima mencionada. O CFOAB defendeu que (i) o Congresso Nacional, ao editar referida lei, invadiu a competência das assembleias legislativas; e (ii) o pagamento de até dois salários mínimos como um auxílio mensal, de natureza jurídica indenizatória, tornou-se uma remuneração disfarçada, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 não permite o trabalho não remunerado no serviço público.

¹⁰³¹ Artigos 3º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 10.029/2000.

¹⁰³² Artigo 2º, da Lei Estadual nº 11.064/2002.

¹⁰³³ Ibid., artigo 4º.

¹⁰³⁴ Ibid., artigo 9º.

¹⁰³⁵ Ibid., artigo 6º.

¹⁰³⁶ Ibid., artigo 6º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Em 2019, o STF, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4173¹⁰³⁷, unicamente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "e menores de vinte e três anos", constante no inciso I do art. 3º da Lei nº 10.029/2000. De acordo com o STF:

É incompatível com a Constituição a limitação máxima de idade para a prestação de quaisquer serviços voluntários na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar. Inconstitucionalidade material da expressão "e menores de vinte e três anos", constante do inciso I do art. 3º da Lei Federal 10.029/2000, por ausência de razoabilidade. (STF – ADI 4173, Ministro Relator: Alexandre de Moraes, Data da Publicação: Diário Oficial da União de 22/03/2019)

Já com relação ao auxílio mensal, de natureza jurídica indenizatória, o STF entendeu improcedente a alegação do CFOAB, em razão da diversidade na natureza dos vínculos constituídos, conforme trecho do voto destacado a seguir:

Ao dispor que os voluntários por ela disciplinados terão direito ao recebimento de auxílio mensal de natureza indenizatória "destinado ao custeio das despesas necessárias à execução dos serviços a que se refere essa lei" (art. 6º), sem a configuração de "vínculo empregatício" ou de "obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim", em decorrência da relação jurídica constituída (art. 6º, § 2º), a Lei Federal 10.029/2000 não viola o artigo 37, I, II e IX, da Constituição Federal, dada a diversidade da natureza dos vínculos jurídicos estabelecidos. (STF, 2019, *on-line*)

Cumprе destacar que, conforme previsto na Lei Complementar nº 1.257/2015 e no Decreto Estadual nº 63.058/2017, os bombeiros públicos voluntários são considerados parte da estrutura do Sistema de Atendimento de Emergências, coordenado pelo CBPMESP, inclusive, o artigo 7º, inciso V, do Decreto, dispõe que, para municípios com população abaixo de 25 mil habitantes, o efetivo será composto predominantemente por bombeiros públicos voluntários, capacitados e credenciados pelo CBPMESP, enquanto o artigo 8º, do mesmo Decreto, dispõe que, no caso de municípios com população acima de 25 mil habitantes, a utilização de bombeiros públicos voluntários deve ser estabelecida em ato normativo expedido pelo Comandante Geral da Polícia Militar do Estado, após ouvir o Comandante do CBPMESP. O Decreto prevê que "os bombeiros civis públicos e os guarda-vidas temporários serão credenciados pelo CBPMESP, ao término da respectiva capacitação"¹⁰³⁸, bem como que o CBPMESP "manterá cadastro atualizado que possibilite a mobilização dos integrantes do Sistema de Atendimento de Emergências"¹⁰³⁹.

¹⁰³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 4173. Relator: Alexandre de Moraes, Brasília, DOU de 22 de março de 2019.

¹⁰³⁸ Artigo 15, do Decreto Estadual nº 63.058/2017.

¹⁰³⁹ Ibid., artigo 16, parágrafo único.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Por fim, em abril de 2019, foi publicada a Portaria nº CCB-001/824/2019, a qual dispõe sobre a criação do Programa de Cooperação de Bombeiros Públicos Voluntários na Primeira Resposta às emergências ("PBPV"). De acordo com referida Portaria, em suma:

- A implantação do PBPV ocorrerá apenas em municípios conveniados, que possuam população residente inferior a 50 mil habitantes;
- O candidato a Bombeiro Público Voluntário (BPV) deve ter, no mínimo, 18 anos; estar quite com o serviço militar obrigatório (se for o caso); não ter antecedentes criminais; ter concluído o ensino médio (no mínimo); estar clinicamente apto para o desempenho das atividades voluntárias de BPV; apresentar atestado psicológico; possuir vínculo empregatício e previdenciário, ou ocupação remunerada, ou ainda, estar na condição de aposentado ou estudante; ser considerado apto em teste de condicionamento físico estabelecido pelo CBPMESP; e ser habilitado para condução de veículos automotores (mínimo categoria C, para os candidatos que estejam interessados em atuar como motoristas de viaturas);
- Os candidatos a BPV devem cursar processo de capacitação, conforme currículo definido pelo CBPMESP. Caso conclua o processo com aproveitamento mínimo, receberão certificado de capacitação e serão credenciados;
- O credenciamento é válido por dois anos, podendo ser renovado por iguais e sucessivos períodos;
- Após o credenciamento, o voluntário deverá, anualmente, apresentar atestado médico, bem como fazer o teste de condicionamento físico;
- O descredenciamento do BPV ocorrerá por conveniência própria (mediante requerimento); por faltar com as obrigações assumidas; por inobservância dos procedimentos operacionais estabelecidos; por atentar contra a qualidade dos serviços de bombeiro, por desídia ou intencionalmente; por desrespeito dos limites de atuação; ou por atentarem contra os deveres e valores dispostos no Código de Ética (Anexo V da Portaria);
- O BPV poderá atuar na primeira resposta ou no apoio ao atendimento de emergências, com a coordenação dos Militares do CBPMESP, nas seguintes situações: vinculados às Brigadas Comunitárias; quando convocado pelo CBPMESP; ou mediante apresentação voluntária no local de emergência (com autorização do Comandante da emergência);
- Poderá haver Brigadas Comunitárias (BC) em municípios conveniados, as quais serão coordenadas por Bombeiro Comunitário (militar)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



designado pelo CBPMESP. Tais BCs deverão ser instaladas após análise da viabilidade, em função da população residente, demanda emergencial e existência de riscos específicos;

- Após o início das operações, as BCs deverão operar 24 horas por dia, 365 dias ao ano, passando a integrar o Sistema Estadual de Atendimento de Emergências; e
- O CBPMESP é o órgão responsável pelas ações de controle e gerenciamento da qualidade das atividades voluntárias prestadas por Bombeiros Civis Públicos, municipais ou voluntários, vinculados à BCs instaladas nos municípios conveniados.

Diante disso, muito embora (i) a atuação de bombeiros voluntários esteja amparada legalmente¹⁰⁴⁰; e (ii) alguns municípios tenham informado que possuem bombeiros voluntários¹⁰⁴¹; o CBPMESP informou que não há registro/credenciamento de qualquer voluntário no Estado em resposta ao item 12 da Requisição de Documentos DCG-4 nº 08/2019¹⁰⁴².

Considerando os 422 municípios com população abaixo de 25 mil habitantes, que concentram 3.776.329 habitantes, somente oito (2%) possuem bombeiros civis municipais, totalizando somente 51 profissionais. O Decreto supracitado determina que para municípios com essa faixa populacional, a composição do efetivo deveria ser “predominantemente por bombeiros públicos voluntários”. Mesmo que não seja a composição predominante, por não haver bombeiros civis voluntários atuando no Estado (conforme informado pelo CBPMESP), a atuação de bombeiros nesses municípios ainda é muito baixa; se somados os bombeiros militares (73) aos bombeiros municipais, verificamos que há apenas 124 bombeiros lotados nesses municípios.

Nota-se que entre os países membros do CTIF, (Tabela 13 do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5) mais de 90% do total dos bombeiros são voluntários, enquanto em São Paulo o uso deste profissional é extremamente restrito e os que atualmente atuam no Estado não se encontram credenciados pela corporação militar.

Considerando apenas os municípios com população de até 25 mil habitantes, para se equiparar à média do CTIF, estima-se que deveria haver em torno de 19.440 bombeiros nessas localidades, e, conforme o Decreto citado, o efetivo deveria ser composto predominantemente por bombeiros

¹⁰⁴⁰ Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015, Decreto Estadual nº 63.058/2017 e Portaria CCB-0001/824/19.

¹⁰⁴¹ Resposta à questão “Há bombeiros civis voluntários atuando no Município?”, do questionário enviado aos municípios via *LimeSurvey*.

¹⁰⁴² Anexo V - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 08.2019 - item 12 (Bombeiros civis) - do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



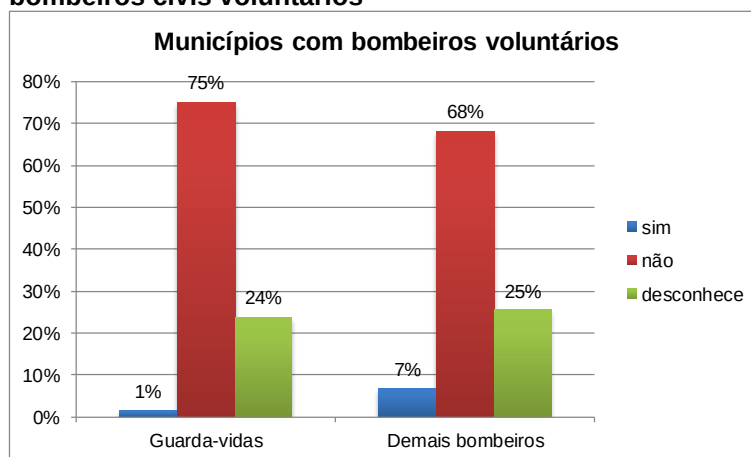
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



públicos voluntários. Se levarmos em consideração os demais municípios, onde os bombeiros civis voluntários auxiliariam os bombeiros militares, o número de voluntários no Estado deveria ser ainda maior.

Em resposta ao questionário enviado aos municípios, 1% afirmou possuir guarda-vidas civis voluntários atuando no município, 75% informaram que não possuem guarda-vidas voluntários e 24% que desconhecem se há guarda-vidas voluntários no município; 7% dos municípios informaram que há bombeiros civis voluntários (desconsiderando os guarda-vidas) atuando nos municípios, enquanto 68% afirmaram que não há esse tipo de atuação, e 25% dos municípios desconhecem se há esse tipo de atuação.

Percentual de municípios no Estado com atuação de bombeiros civis voluntários



Fonte: TC 10692.989.20-5

Ao questionarmos sobre a forma de atuação dos bombeiros civis voluntários nos municípios, 44% responderam que estes atuam como pessoas físicas com registro na prefeitura, 22% que a atuação se dá por meio de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos (ONGs, OSCIPs, associações, instituições, fundações, etc.) e 41% dos municípios responderam que a atuação se dá de outras formas, como por exemplo, integrantes da Defesa Civil Municipal, da Guarda Civil Municipal e/ou outros funcionários públicos da prefeitura que atuam como voluntários, assim como funcionários de usinas de açúcar e álcool que atuam nas ocorrências de incêndio voluntariamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Forma de atuação dos bombeiros civis voluntários nos municípios



Fonte: TC 10692.989.20-5

Em resposta aos questionários enviados, 32 municípios afirmaram possuir bombeiros civis voluntários em atuação em seus territórios, totalizando 161 bombeiros voluntários atuando frequentemente no Estado, conforme gráfico 34. Considerando que 70% dos municípios do Estado responderam ao questionário, é possível que o número de municípios com atuação de bombeiros civis voluntários seja em torno de 30% maior, o que contabilizaria 41 municípios, número ainda muito aquém dos 357 municípios onde o efetivo deveria ser composto predominantemente por este tipo de bombeiro; assim como em relação à quantidade de bombeiros voluntários atuando no Estado, que mesmo considerando 30% a mais, totalizaria estimativamente 209 bombeiros, o que representa apenas 2% da média CTIF.

Quantitativo de bombeiros civis voluntários atuando no Estado, por tipo de atuação



Fonte: TC 10692.989.20-5

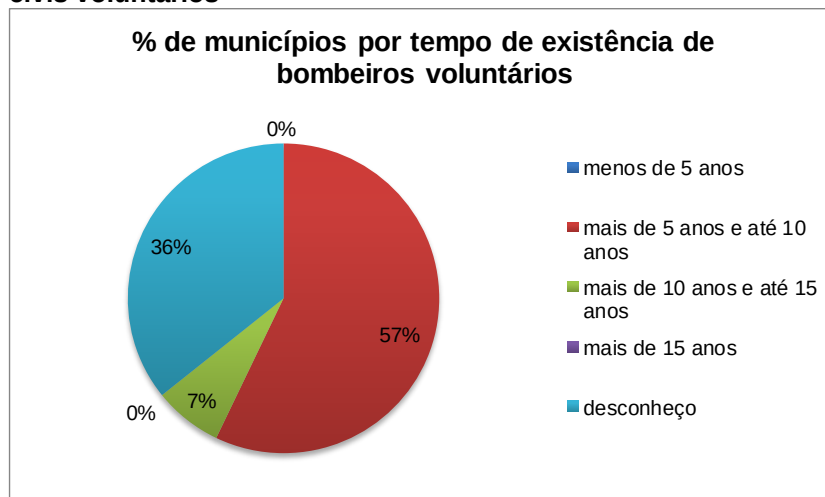


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A maioria dos municípios (57%) informou que os bombeiros civis voluntários têm atuado em seu território de 5 a 10 anos; 7% de 10 a 15 anos; e 36% desconhecem o tempo de atuação. Nenhum município alegou que os voluntários atuam há mais de 15 anos ou que iniciaram a atuação há menos de 5 anos.

Percentual de municípios, por tempo de existência de bombeiros civis voluntários



Fonte: TC 10692.989.20-5

Nenhum respondente informou que a prefeitura concede incentivos para o cidadão exercer o serviço como bombeiro civil voluntário, como ajuda de custo, seguro de vida, plano de saúde, incentivo fiscal ou outros. No entanto, constatamos o Programa de Orientação aos Banhistas em Santos, denominado Salva Surf, instituído com base na Lei Federal nº 10.029/2000 e na Lei Estadual nº 11.064/2002, com o “objetivo de reduzir o índice de afogamentos no município de Santos, através da orientação e prestação de socorro aos banhistas em toda a extensão das praias”, com concessão de “ajuda de custo mensal equivalente a 1,5 (um e meio) salário mínimo nacional, auxílio alimentação e seguro de vida”¹⁰⁴³.

Já em relação às pessoas jurídicas de bombeiros civis voluntários sem fins lucrativos, embora não haja prefeitura que efetive aportes financeiros para estas, 43% dos municípios informaram que oferecem outros auxílios, como cessão de prédios para suas instalações e/ou doação de equipamentos.

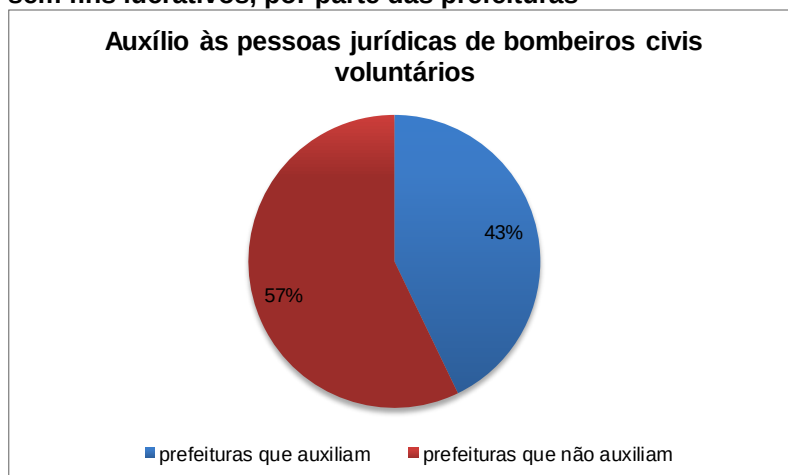
¹⁰⁴³ SÃO PAULO (Santos). Lei Municipal nº 1821, de 24 de novembro de 1999. Institui o Programa de Orientação aos Banhistas, denominado Salva Surf, e adota providências correlatas. Diário Oficial de Santos/SP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Auxílio às pessoas jurídicas de bombeiros civis voluntários sem fins lucrativos, por parte das prefeituras



Fonte: TC 10692.989.20-5

Apenas 25% dos respondentes informaram ter realizado campanha para atrair bombeiros civis voluntários, em 2019. Os meios de divulgação utilizados foram internet e mídias impressas (tais como jornais, revistas, informativos, panfletos etc.).

Realização de campanhas, em 2019, para atrair bombeiros civis voluntários pelos municípios



Fonte: TC 10692.989.20-5

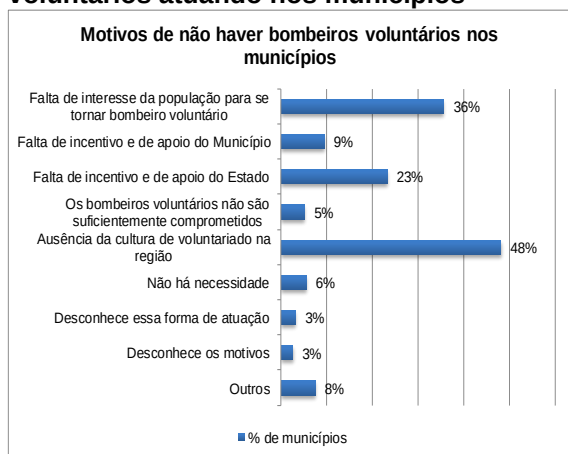
Questionou-se aos municípios onde não há atuação de bombeiros civis voluntários, quais os motivos para a ausência, sendo que quase metade dos municípios (48%) acredita que a ausência da cultura de voluntariado na região seja um dos principais motivos, 36% acreditam que há falta de interesse da população para se tornar bombeiro voluntário, 23% consideram que falta incentivo e apoio do Estado e 9% que falta incentivo e apoio do próprio município, como, por exemplo, um município que informou que foi feito Projeto de Lei de Voluntários, mas rejeitado pela Câmara de Vereadores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

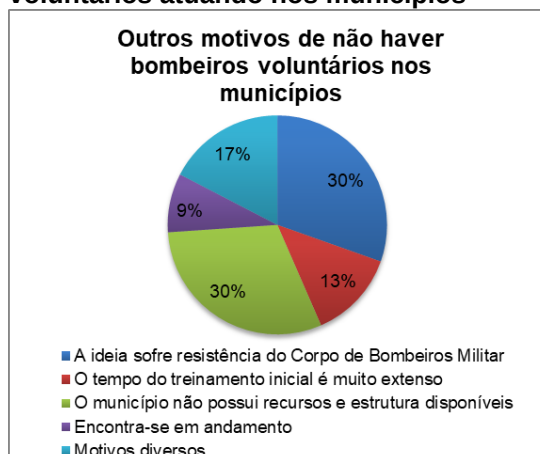


Motivos de não haver bombeiros civis voluntários atuando nos municípios



Fonte: TC 10692.989.20-5

Outros motivos de não haver bombeiros voluntários atuando nos municípios



Fonte: TC 10692.989.20-5

Há ainda os que acreditam que não há necessidade desta forma de atuação, por falta de demanda ou pela corporação militar atender satisfatoriamente o município, por já haver Bombeiros Municipais, Brigada de Incêndio e/ou Defesa Civil municipal que atendem às ocorrências (6%); por acreditarem que os bombeiros voluntários não são suficientemente comprometidos (5%); por desconhecerem essa forma de atuação (3%); ou por outros motivos (8%). Os outros motivos apontados foram: a ideia sofre resistência da corporação militar, o tempo do treinamento inicial para formação do bombeiro civil é muito extenso, o município não possui recursos e estrutura disponíveis (não há unidade de bombeiros no município, nem recursos disponíveis para implantá-la), encontra-se em andamento (bombeiros civis voluntários sendo formados), e outros motivos diversos.

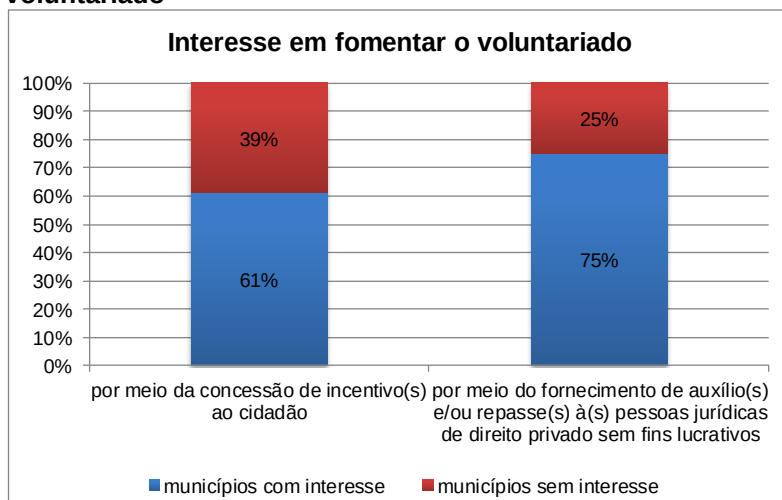
Dentre os municípios que não concedem benefícios ou auxílios para a atuação dos bombeiros civis voluntários, 61% informaram que possuem interesse da prefeitura em fomentar o voluntariado por meio da concessão de incentivo(s) ao cidadão, como ajuda de custo, seguro de vida, plano de saúde e deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário ou incentivo fiscal, enquanto 75% informaram que a prefeitura possui interesse em fomentar o voluntariado no município por meio do fornecimento de auxílios, como doação de viaturas, fornecimento de alimentação para os bombeiros, doação de equipamentos, cessão de prédios para instalação da unidade, pagamento de contas de despesas correntes (luz, água, telefone, etc.) e fornecimento de uniformes, e/ou repasses às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Percentual de municípios interessados em fomentar o voluntariado



Fonte: TC 10692.989.20-5

Como citado, sobre os bombeiros civis voluntários, estes auxiliam as ações do Corpo de Bombeiros e da Defesa Civil, muitas vezes por servidores da prefeitura que se disponibilizam para o atendimento às ocorrências, atuando de forma voluntária, assim como por funcionários de usinas que contribuem com carros pipas. Quando há necessidade, a corporação militar desloca-se até o local da ocorrência.

3.2.8. HÁ POUCA DIFERENÇA ENTRE AS ATRIBUIÇÕES DOS BOMBEIROS CIVIS MUNICIPAIS E VOLUNTÁRIOS EM ATUAÇÃO NO ESTADO; E AMBOS SÃO BEM AVALIADOS EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS PRESTADOS NOS MUNICÍPIOS

Em relação às atribuições dos bombeiros civis municipais, 72% dos municípios informaram que estes prestam os primeiros socorros em situações de emergências; 70%, que realizam prevenção, combate e extinção de incêndios; 65%, que exercem atividades de prevenção e proteção de afogados; 60%, que atuam na busca, resgate e salvamento em situações de emergência; 54%, que realizam outros tipos de apoios em situações de emergências; 53%, que executam atividades de educação preventiva; 49%, que executam atividades de defesa civil; 27%, que fiscalizam as edificações e áreas de risco; e 10% informaram que os bombeiros civis municipais possuem outras atribuições.

Já em relação à atuação dos bombeiros civis voluntários, 75% dos municípios informaram que estes realizam prevenção, combate e extinção de incêndios; 56%, que executam atividades de defesa civil; 44%, que realizam outros tipos de apoios nos casos de desastres, calamidades e outras situações de emergência; 41% dos municípios informaram que estes prestam os primeiros socorros em situações de emergências; 25%, que executam atividades de educação preventiva; 22%, que atuam na busca, resgate e

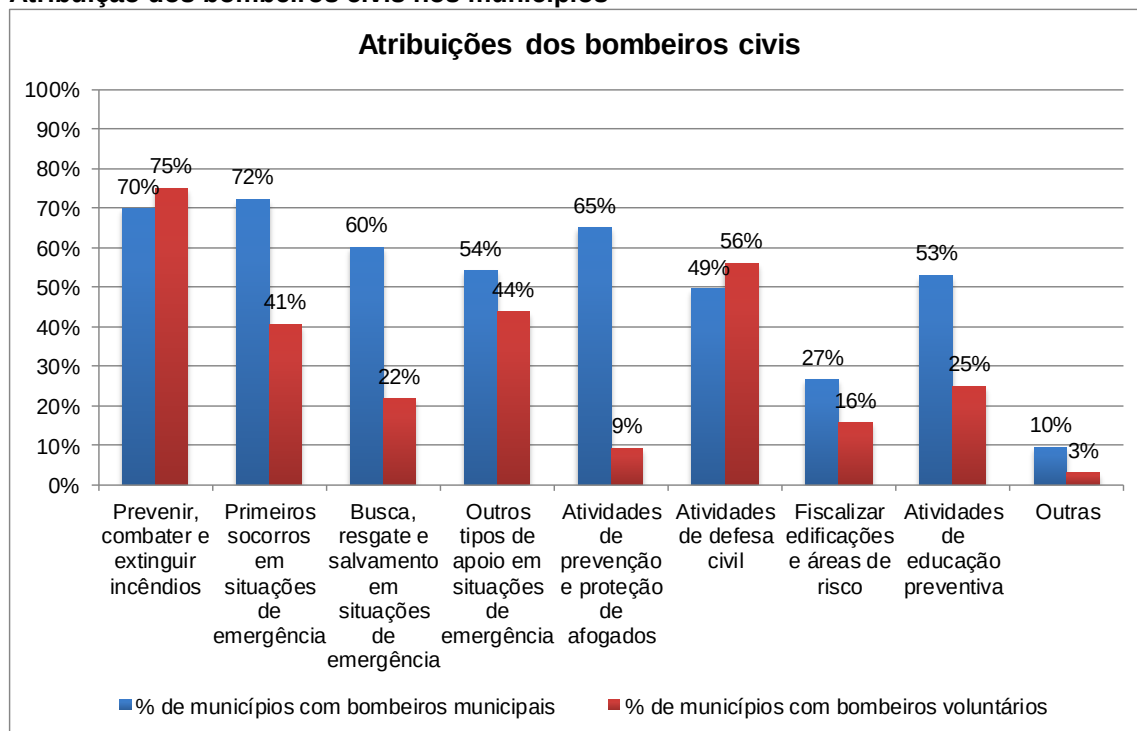


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



salvamento nos casos de desastres, calamidades e outras situações de emergência; em 16% dos municípios respondentes, os bombeiros civis voluntários fiscalizam as edificações e áreas de risco com o objetivo de verificar o cumprimento das medidas de segurança contra incêndios e emergências; em 9% exercem atividades de prevenção e proteção de afogados; e em 3% possuem outras atribuições.

Atribuição dos bombeiros civis nos municípios



Fonte: TC 10692.989.20-5

Observa-se que as atividades de prevenção e proteção de afogados, busca, resgate e salvamento em situações de emergências, primeiros socorros em situação de emergências, e atividades de educação preventiva são as que apresentam maiores diferenças entre os bombeiros civis municipais e os bombeiros civis voluntários.

O desempenho dos bombeiros civis foi avaliado pelos municípios que informaram que existe atuação destes em seus territórios, sendo que:

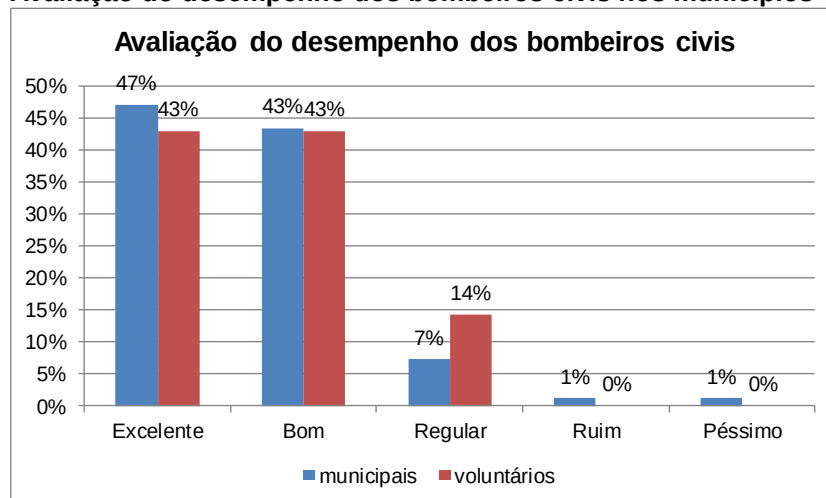
- dos municípios que contratam bombeiros civis, 47% avaliam o serviço prestado por estes como excelente, 44% consideram como bom, 7% como regular, 1% ruim e outro 1% considera o serviço péssimo; e
- entre os que possuem bombeiros civis voluntários, 43% consideram o serviço por estes prestado como excelente, outros 43% consideram bom, 14% como regular e nenhum respondeu considerar o serviço prestado pelos bombeiros voluntários como ruim ou péssimo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Avaliação do desempenho dos bombeiros civis nos municípios



Fonte: TC 10692.989.20-5

Houve comentários pelos respondentes que os bombeiros municipais em atuação foram treinados pela corporação militar, estando aptos à realização de um adequado atendimento às ocorrências, porém alguns acreditam que carece de um melhor reconhecimento por parte do Estado. Foi informado pelos municípios que o CBPMESP não emite certificado após os cursos realizados para capacitação dos bombeiros municipais, por exemplo.

3.3. ATUAÇÃO DO CORPO DE BOMBEIROS NO ATENDIMENTO ÀS OCORRÊNCIAS

O tempo-resposta é definido no Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020 como o “tempo decorrido da ligação para o telefone de emergência 193 até a chegada da primeira unidade de serviço ao local da ocorrência”. E o tempo de deslocamento como o “intervalo entre o despacho ou acionamento da unidade de serviço até o local de emergência”, sendo este uma parte do tempo-resposta.

O tempo-resposta considerado como ideal foi o estabelecido pela NFPA 1710 (oito minutos) para chegada de, no mínimo, 17 bombeiros em um incêndio em residência (ocorrência padrão), sendo este seguido pelo CBPMESP, conforme consta em seu Planejamento Estratégico.



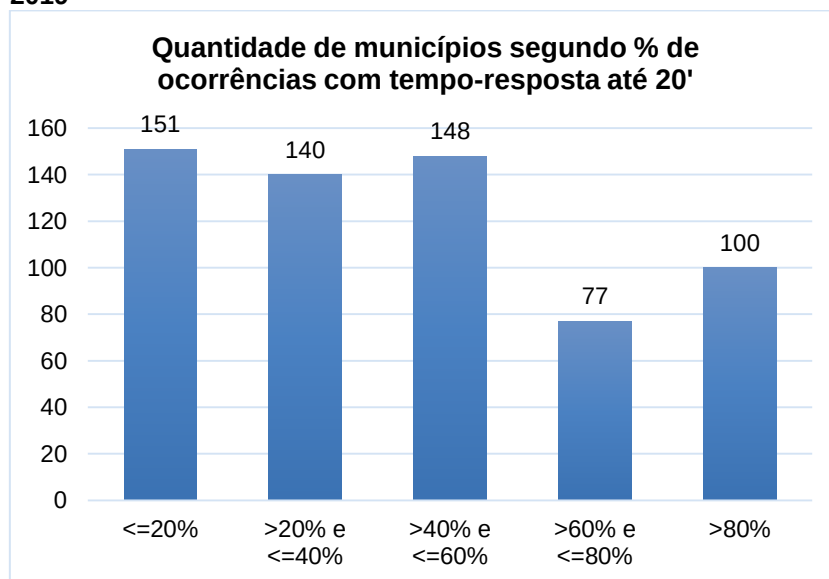
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3.3.1. A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO APRESENTOU MENOR PERCENTUAL DE OCORRÊNCIAS ATENDIDAS COM TEMPO-RESPOSTA DE ATÉ 20 MINUTOS EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS, EM 2019; ASSIM COMO MUNICÍPIOS GRANDES APRESENTARAM MENOR PERCENTUAL DO QUE CIDADES MENORES

Dos 578 municípios que registraram ocorrências em 2018¹⁰⁴⁴, apenas 188 (32,5%) registraram média de tempo resposta até 20 minutos. Entre os municípios que registraram ocorrências em 2019 (até 31/10)¹⁰⁴⁵ (616), 100 tiveram acima de 80% de suas ocorrências com tempo-resposta até 20 minutos (destes, apenas 22 atenderam todas as suas ocorrências dentro desse tempo-resposta); 77 registraram tempo-resposta de até 20 minutos entre 60% e 80% de suas ocorrências; 148 tiveram de 40 a 60% de suas ocorrências atendidas em até 20 minutos; 140, de 20 a 40% de suas ocorrências com até 20 minutos; e os demais (151 municípios) apresentaram menos de 20% de suas ocorrências atendidas em até 20 minutos.

Quantidade de municípios do Estado segundo percentual de ocorrências atendidas com tempo-resposta até 20 minutos, em 2019



Fonte: TC 10692.989.20-5

Analisando separadamente os tempos-resposta dos bairros da Capital, em 2019, dos 95 bairros com ocorrências, nenhum registrou acima de 80% de suas ocorrências atendidas com tempo-resposta até 20 minutos; apenas 5 tiveram de 60 a 80% de suas ocorrências atendidas nesse tempo máximo; 73 apresentaram de 40 a 60% de suas ocorrências com tempo-

¹⁰⁴⁴ Anexo VI - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 14.2019 - item 1 (Ocorrências 2018) - do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.

¹⁰⁴⁵ Anexo XIII - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 52.2019 - item 2 (Ocorrências 2019) - do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.

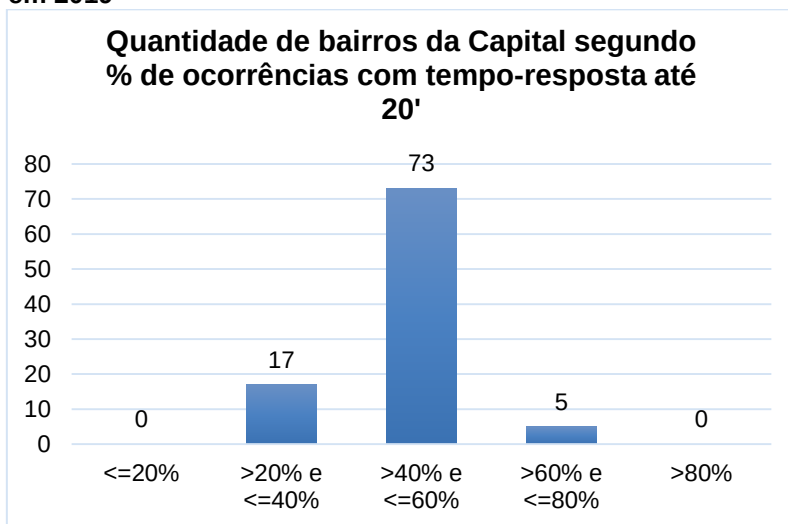


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



resposta até 20 minutos; 17 registraram de 20 a 40% dos tempos-respostas até 20 minutos. Ou seja, 95% dos bairros da Capital com registros de ocorrências em 2019 registraram tempo-resposta de até 20 minutos em no máximo 60% das ocorrências atendidas.

Quantidade de bairros da Capital segundo percentual de ocorrências atendidas com tempo-resposta até 20 minutos, em 2019



Fonte: TC 10692.989.20-5

Enquanto em 2018 houve o registro de 178.609 ocorrências no Estado, em 2019 (até 31/10) já se registravam 266.737, sendo 66% destas ocorrências de resgate, 19% ocorrências de salvamento e 15% ocorrências de incêndio.

Quantidade de ocorrências por Região Metropolitana do Estado, entre 2018 e 2019 (até 31/10)

Região Metropolitana	Qtd. de municípios	Qtd. ocorrências 2018	Qtd. ocorrências 2019*
São Paulo	39	72466	71475
Campinas	20	9450	16004
Vale do Paraíba e Litoral Norte	39	7989	12428
Sorocaba	27	9982	17582
Baixada Santista	9	6118	9583
Ribeirão Preto	34	5253	9932
Restante do Estado	477	67351	129733
TOTAL	645	178609	266737

Fonte: TC 10692.989.20-5

Comparando-se os dados por Região Metropolitana do Estado e o restante do Estado, observa-se que, enquanto a Região Metropolitana da Capital apresentou pequena redução no número de ocorrências de 2018 para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



2019 (considerando até 31/10/2019), todas as demais regiões apresentaram aumento.

No Estado, 68% do total de ocorrências em 2019 (até 31/10) foram atendidas com tempo-resposta até 20 minutos. Analisando separadamente as regiões metropolitanas, enquanto a Região Metropolitana da Capital teve o pior desempenho, com apenas 47% de suas ocorrências atendidas com tempo-resposta de até 20 minutos, o restante do Estado (fora das regiões metropolitanas) apresentou percentual de ocorrências atendidas dentro desse tempo-resposta consideravelmente superior (81% das ocorrências foram atendidas dentro dos 20 minutos).

Percentual de ocorrências atendidas com tempo-resposta até 20 minutos, por região metropolitana do Estado, em 2019 (até 31/10)

Região Metropolitana	Qtd. ocorrências 2019*	Ocorrências c/ tempo-resposta até 20'	% de ocorrências c/ tempo-resposta até 20'
São Paulo	71475	33600	47%
Campinas	16004	11534	72%
Vale do Paraíba e Litoral Norte	12428	6769	54%
Sorocaba	17582	11064	63%
Baixada Santista	9583	6352	66%
Ribeirão Preto	9932	6595	66%
Restante do Estado	129733	104744	81%
TOTAL	266737	180658	68%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Também foram calculadas as médias de tempo-resposta, comparando os tamanhos dos municípios¹⁰⁴⁶:

Percentual de ocorrências atendidas com tempo-resposta até 20 minutos, por tamanho dos municípios do Estado, em 2019 (até 31/10)

Tamanho dos municípios	Qtd. ocorrências 2019*	Ocorrências c/ tempo-resposta até 20'	% de ocorrências c/ tempo-resposta até 20'
Pequenos	44247	34640	78%
Médios	41772	34043	81%
Grandes	180718	111975	62%
TOTAL	266737	180658	68%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Conclui-se que, cidade grandes, com população acima de 100 mil habitantes, apresentaram menor percentual de ocorrências atendidas dentro do tempo-resposta de 20 minutos, do que cidades menores.

¹⁰⁴⁶ Conforme divisão adotada de municípios por porte da Tabela 8 do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3.3.2. A MAIORIA DAS OCORRÊNCIAS NA CAPITAL, EM 2019 (ATÉ 31/10), FOI ATENDIDA COM TEMPO-RESPOSTA ACIMA DE 20 MINUTOS

Uma análise entre as zonas da Capital mostra que não há uma desigualdade considerável entre as zonas no percentual de ocorrências atendidas com tempo-resposta até 20 minutos.

Percentual de ocorrências atendidas com tempo-resposta até 20 minutos, por zona da Capital do Estado, em 2019 (até 31/10)

Zona da Capital	Qtd. Ocorrências 2019*	Ocorrências c/ tempo-resposta até 20'	% de ocorrências c/ tempo-resposta até 20'
Zona Leste	13380	6137	46%
Zona Oeste	5980	2943	49%
Zona Norte	9720	4751	49%
Zona Sul	11989	5655	47%
Central	5084	2869	56%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Nota-se que, embora não haja grande discrepância entre os percentuais de ocorrências atendidas dentro do tempo-resposta de 20 minutos entre as zonas da Capital do Estado, devem ser tomadas medidas para diminuir o tempo-resposta, pois mais da metade das ocorrências na Capital foram atendidas em tempo-resposta superior a 20 minutos, em 2019 (até 31/10).

Percentual de ocorrências atendidas com tempo-resposta até 20 minutos, na Capital, demais municípios da Zona Metropolitana de São Paulo e demais municípios do Estado, em 2019 (até 31/10)

	Qtd. ocorrências 2019*	Ocorrências c/ tempo-resposta até 20'	% de ocorrências c/ tempo-resposta até 20'
Capital	46567	22578	48,48%
Demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo	24908	11022	44,25%
Demais municípios do Estado	195262	147058	75,31%
TOTAL	266737	180658	67,73%

Fonte: TC 10692.989.20-5

3.3.3. OS TEMPOS-RESPOSTA ESTÃO MAIS ELEVADOS DO QUE O PARÂMETRO INTERNACIONAL ADOTADO PELO CBPMESP

Se considerado o parâmetro definido no Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017–2020 (oito minutos), apenas 55 municípios teriam média de tempo-resposta dentro do recomendado em 2018 (Tabela dos municípios classificados em ordem decrescente por média dos tempos-resposta em 2018 encontra-se no Apêndice F do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5).

Comparando os tempos-resposta dos municípios, em 2018, chegou-se ainda a tais resultados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 95 dos 100 maiores tempos-resposta médios do Estado foram de municípios pequenos;
- Entre os 100 menores tempos-resposta médios do Estado, 53 são de municípios pequenos, 26 são médios e 21 são grandes;
- Entre os 10% (58 municípios) dos tempos-resposta médios mais altos, 24 (41%) estão no quartil de piores IDHMs do Estado e somente um (2%) está no quartil de melhores;
- Entre os 10% dos tempos-resposta médios mais baixos do Estado, 29 municípios (50%) estão no quartil dos melhores IDHMs do Estado e 7 (12%) estão no quartil dos piores.

O subitem “Diminuir o tempo de deslocamento para atendimento emergencial em área urbana” do item 5.2. Perspectiva – Processos do Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017–2020 cita:

Em se tratando de diminuir o risco de perdas de vidas humanas, os danos ao patrimônio e ao meio ambiente, todos os esforços devem ser enviados para redução do tempo-resposta, quer pela revisão de processos, quer pela realocação de recursos.

O indicador utilizado pela corporação para monitorar o atingimento do objetivo é o “percentual de atendimento de ocorrências emergenciais dentro do tempo estipulado para área urbana”.

3.3.4. NÃO É POSSÍVEL AFIRMAR QUE O RECEBIMENTO DE CHAMADAS PELOS COBOMS IMPACTAM POSITIVAMENTE NOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO AO TEMPO-RESPOSTA E AO NÚMERO DE ÓBITOS POR INCÊNDIO

Com o intuito de aprimorar as comunicações operacionais via rádio, “para atender a sociedade com maior qualidade e em menor tempo”¹⁰⁴⁷, o CBPMESP possui um projeto de expansão do Cobom.

A região de Presidente Prudente foi a pioneira no Estado, com o Cobom em funcionamento desde maio de 2009. Atualmente, oito regiões possuem Cobom, sendo que metade destas começou a operar apenas em 2018 (Campinas, Sorocaba, Bauru e Santos).

A abrangência dos centros de operações difere por GB e em cada uma dessas regiões, como pode ser observado na tabela a seguir:

¹⁰⁴⁷ Informação extraída do Portal do Governo do Estado de São Paulo. **Notícia: Centro de Operações do Corpo de Bombeiros é integrado ao Copom.** Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/centro-de-operacoes-do-corpo-de-bombeiros-e-integrado-ao-copom/>. Acesso em: 15 jan. 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Percentual de unidades operacionais atendidas por Cobom por GB

GB	Cobom	Unidades operacionais	Unidades operacionais com Cobom	% de unidades operacionais com Cobom
1º GB	São Paulo	11	9	82%
2º GB	São Paulo	10	10	100%
3º GB	São Paulo	12	12	100%
4º GB	São Paulo	10	10	100%
5º GB	São Paulo	6	6	100%
6º GB	Santos	13	4	31%
7º GB	Campinas	10	7	70%
8º GB	São Paulo	12	12	100%
9º GB	Ribeirão Preto	24	8	33%
10º GB		10	0	0%
11º GB	São José dos Campos	19	15	79%
12º GB	Bauru	18	4	22%
13º GB		13	0	0%
14º GB	Presidente Prudente	17	17	100%
15º GB	Sorocaba	19	6	32%
16º GB		20	0	0%
17º GB	São Paulo	6	6	100%
18º GB	São Paulo	8	7	88%
19º GB	Campinas	9	9	100%
20º GB		8	0	0%
TOTAL		255	142	56%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Percentual de unidades operacionais atendidas pelos Coboms Regionais

Cobom Regional	GBs	Unidades operacionais	Unidades operacionais com Cobom	% de unidades operacionais com Cobom
Presidente Prudente	14º	17	17	100%
São Paulo	1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º, 17º e 18º	75	72	96%
Campinas	7º e 19º	19	16	84%
São José dos Campos	11º	19	15	79%
Ribeirão Preto	9º	24	8	33%
Sorocaba	15º	19	6	32%
Santos	6º	13	4	31%
Bauru	12º	18	4	22%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Se analisarmos o percentual de ocorrências atendidas em 2019 (até 31/10) com tempos-resposta até 20 minutos, dividindo os municípios entre os abrangidos pelo Cobom e os demais dos mesmos GBs vinculados a seu Cobom Regional, observamos que apenas os municípios com Cobom da região de Presidente Prudente, de São Paulo e de Santos apresentaram percentuais de atendimento dentro dos 20 minutos maiores do que os das mesmas regiões sem referido órgão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Percentual de ocorrências atendidas com tempo-resposta até 20 minutos, em 2019 (até 31/10), por Cobom Regional

% de ocorrências c/ tempo-resposta até 20 minutos			
Cobom Regional	Todos municípios	Municípios com Cobom	Municípios sem Cobom
Presidente Prudente	79%	79%	74%
São Paulo	48%	48%	40%
Campinas	65%	63%	83%
São José dos Campos	55%	52%	67%
Ribeirão Preto	78%	64%	87%
Sorocaba	68%	51%	78%
Santos	68%	70%	67%
Bauru	76%	59%	82%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Já se analisarmos considerando as seis regiões metropolitanas e o restante do Estado, nota-se que o percentual de ocorrências atendidas cujos tempos-resposta não ultrapassaram 20 minutos, em 2019 (até 31/10), em municípios sem a presença do Cobom é maior do que os municípios com Cobom na mesma região do Estado, com exceção dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo e da Região Metropolitana da Baixada Santista.

Percentual de ocorrências atendidas com tempo-resposta até 20 minutos, em 2019 (até 31/10), por região metropolitana do Estado

% de ocorrências c/ tempo-resposta até 20 minutos em 2019*			
Região Metropolitana	Todos municípios	Municípios com Cobom	Municípios sem Cobom
São Paulo	47,01%	47,53%	32,50%
Campinas	72,07%	62,88%	84,47%
Vale do Paraíba e Litoral Norte	54,47%	52,14%	63,16%
Sorocaba	62,93%	51,30%	71,79%
Baixada Santista	66,28%	70,09%	64,53%
Ribeirão Preto	66,40%	59,67%	89,44%
Restante do Estado	80,74%	71,78%	83,64%
TOTAL	67,73%	55,83%	80,49%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Na Região Metropolitana de São Paulo, os municípios cujos despachos são realizados pelo Cobom metropolitano apresentaram 47,53% de seus atendimentos com tempo-resposta de no máximo 20 minutos, enquanto os demais municípios da mesma região metropolitana apresentaram apenas 32,5% de suas ocorrências atendidas dentro desse tempo-resposta.

Na Região Metropolitana da Baixada Santista, apenas as unidades operacionais municipais de Santos estão vinculadas ao Cobom, quando apresentaram, em 2019, 70,09% dos atendimentos as suas ocorrências com tempo-resposta máximo de 20 minutos, enquanto os demais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



municípios da mesma região metropolitana registraram 64,53% dos tempos-resposta de suas ocorrências dentro dos 20 minutos.

Muito embora, se analisado o tempo-resposta médio das mesmas regiões metropolitanas (considerando municípios com Cobom, inclusive, os que tiveram início em 2018), observa-se que os grupos de municípios com melhores desempenhos em 2109 já apresentavam tempo-resposta médio inferior aos demais das mesmas regiões em 2018.

Tempo-resposta médio, em 2018, por região metropolitana do Estado

Região Metropolitana	Tempo-resposta médio 2018		
	Todos municípios	Municípios com Cobom	Municípios sem Cobom
São Paulo	26,50	26,10	38,06
Campinas	14,41	17,74	10,72
Vale do Paraíba e Litoral Norte	28,33	28,55	27,34
Sorocaba	14,74	17,01	13,03
Baixada Santista	16,25	12,85	18,18
Ribeirão Preto	13,13	14,01	9,39
Restante do Estado	10,84	13,00	10,15
TOTAL	18,64	22,79	12,18

Fonte: TC 10692.989.20-5

Comparando o total de ocorrências no Estado, em 2018, o tempo-resposta médio foi de 22,79 minutos entre os municípios onde o Cobom está atualmente implementado, enquanto nos municípios onde não há Cobom, o tempo-resposta médio foi de 12,18 minutos.

Em um estudo realizado conjuntamente pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, pelo Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo e pelo Comando de Bombeiros Metropolitano, datado de 2017 e intitulado “Proposta de estruturação da Integração do atendimento pré-hospitalar em São Paulo”, é explicado que há diferenças entre chamados emergenciais e “atendimentos de qualquer nível de chamado”, sendo que os primeiros recebem tratamento diferenciado, com um tempo-resposta médio de 41 segundos, consideravelmente menor do que os 2 minutos e 14 segundos observados nos demais chamados. É citado que esta diferenciação gera “altos índices de insatisfação dos usuários do sistema” em razão da demora nos atendimentos não emergenciais, mas haveria consequências positivas, como melhoria do atendimento aos casos mais graves.

A partir deste ponto de vista, comparando os óbitos por incêndios ocorridos de janeiro de 2016 a outubro de 2019 nos municípios que iniciaram atendimento de chamadas através de Cobom em 2018, considerando que os de Campinas e Sorocaba iniciaram em março de 2018, o de Bauru em maio de 2018, e o de Santos em dezembro de 2018, observa-se que, enquanto os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



municípios atendidos pelos Coboms de Bauru e de Santos apresentaram uma pequena queda na média mensal após início da atuação dos respectivos Coboms em relação ao período em que as chamadas eram direcionadas para as próprias estações e pelotões, os municípios atendidos pelos Coboms de Campinas e de Sorocaba apresentaram aumento na média mensal de óbitos por ocasião de incêndios, quando comparado ao período anterior à existência dos Coboms que atendem esses últimos locais.

Média mensal de óbitos por incêndio (de jan. 2016 a out. 2019) em municípios que iniciaram atendimentos de chamados por Cobom em 2018

Cobom Regional	Média mensal de óbitos por incêndio	
	antes Cobom	depois Cobom
Campinas	0,48	0,53
Sorocaba	0,19	0,26
Bauru	0,14	0,12
Santos	0,03	0,00

Fonte: TC 10692.989.20-5

Conclui-se que não é possível afirmar que o Cobom resulta em melhores tempos-resposta ou reduções nos óbitos por incêndio nos municípios que recebem seus chamados de forma centralizada. Este fato é um contrassenso, já que é inegável que o uso da tecnologia auxilia o serviço do CBPMESP, aumentando a capacidade de serviço e oportunizando celeridade, como citado no documento “Proposta de estruturação da Integração do atendimento pré-hospitalar em São Paulo”¹⁰⁴⁸: “COPOM/SP é um órgão que possui sistemas tecnológicos de última geração capazes de prover uma imagem fiel e em tempo real do panorama global, eventos associados e recursos envolvidos” Do mesmo estudo, retira-se o trecho: “Diferentes Centros de atendimento emergencial, mesmo com integração sistêmica e de tecnologia, não evitam a má gestão dos recursos operacionais de atendimento emergencial”. Uma das possíveis explicações para o não impacto positivo no tempo-resposta e na redução de óbitos por incêndio nos locais que utilizam o serviço do Cobom seria a hipótese de que os recursos operacionais não estejam sendo utilizados da forma planejada, tal qual a quantidade de efetivo no atendimento das ocorrências.

Há de se ressaltar que “a qualidade das comunicações é essencial aos serviços de bombeiros”, pois estes dependem de uma comunicação clara, rápida e sem interferências para maximizar seus atendimentos. Desta forma, é importante destacar o objetivo do Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020 “Digitalizar as comunicações via rádio operacionais do CBPMESP”, digitalizando 100% da comunicação das viaturas

¹⁰⁴⁸ Anexo XVI - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 52.2019 - item 6 (Sistema integrado 193-192) do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

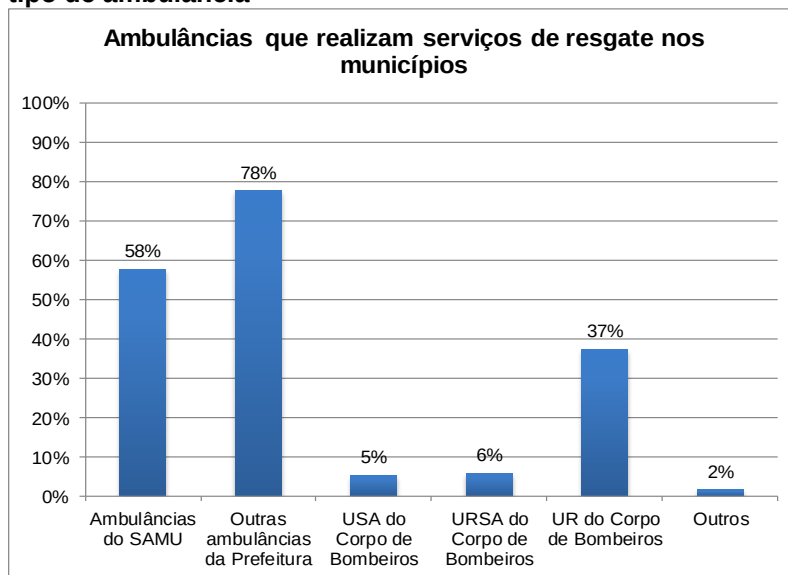


operacionais do CBPMESP, sendo informado que, “atualmente, independentemente da relevância operacional, a ANATEL já estabeleceu prazo para digitalização das comunicações até 2020”, o que teoricamente, causaria impactos positivos na prestação do serviço.

3.3.5. EM APENAS 38% DOS MUNICÍPIOS HÁ INTEGRAÇÃO ENTRE A CENTRAL DE AMBULÂNCIA MUNICIPAL E O CBPMESP

Questionamos aos municípios quais ambulâncias realizam o serviço de resgate nos respectivos territórios. 58% dos respondentes informaram que utilizam ambulâncias do SAMU; 78%, outras ambulâncias da prefeitura, como Unidades de Resgate da Guarda Civil Municipal ou da Defesa Civil Municipal; 37%, Unidade de Resgate – UR do Corpo de Bombeiros; 6%, Unidade de Resgate e Salvamento Aquático - URSA do Corpo de Bombeiros; 5%, Unidade de Suporte Avançado – USA do Corpo de Bombeiros; e 2%, outras ambulâncias como do Grupo de Apoio de Resgate e Atendimento às Urgências – GRAU e de concessionárias de rodovias.

Utilização de ambulâncias para resgate nos municípios, por tipo de ambulância



Fonte: TC 10692.989.20-5

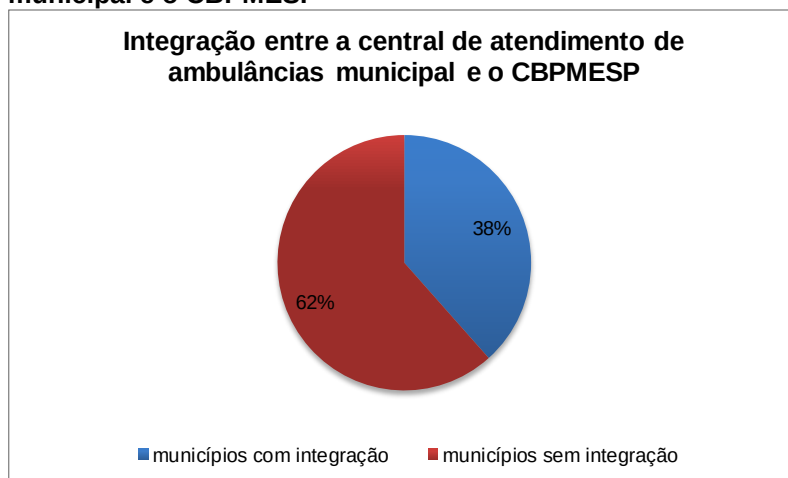
Sobre a integração entre a central de atendimento de ambulâncias municipal e o CBPMESP, constatamos que em apenas 38% dos municípios há integração entre as centrais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



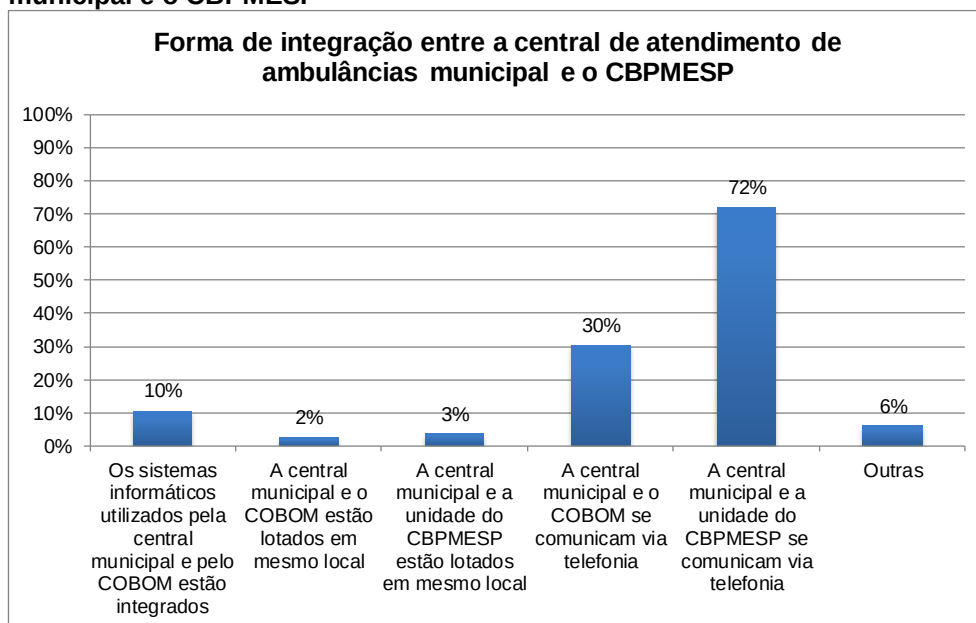
Integração entre a Central de atendimento de ambulâncias municipal e o CBPMESP



Fonte: TC 10692.989.20-5

Nos municípios onde há integração entre as centrais, na maioria dos casos, esta ocorre via telefonia entre a central municipal e a unidade do CBPMESP (72%). Em 30% dos municípios essa integração ocorre via telefonia entre a central municipal e o Cobom; e em apenas 10%, há integração entre os sistemas informáticos utilizados pela central municipal e pelo Cobom.

Forma de integração entre a central de atendimento de ambulâncias municipal e o CBPMESP



Fonte: TC 10692.989.20-5

Em 3% dos municípios, a central municipal e a unidade operacional do CBPMESP estão lotadas em mesmo local, e, em 2%, a central municipal e o Cobom estão lotados juntamente.

A integração entre as centrais de ambulâncias e o CBPMESP é importante para evitar o deslocamento de ambos os serviços à mesma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



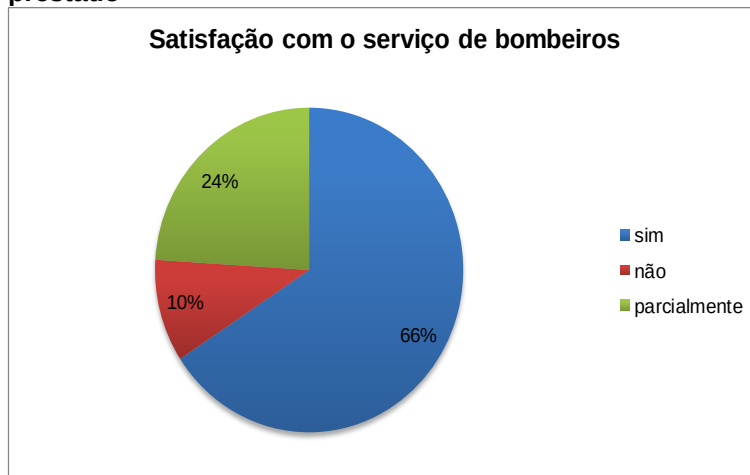
ocorrência, desperdiçando o uso dos recursos, assim como para melhor direcionar as ambulâncias de acordo com a necessidade de atendimento ou levando-se em consideração as mais próximas e/ou preparadas no momento da ocorrência.

3.3.6. 34% DOS MUNICÍPIOS NÃO ESTÃO TOTALMENTE SATISFEITOS COM O SERVIÇO DE BOMBEIRO PRESTADO

Questionamos aos municípios se o serviço de bombeiros prestado no município é satisfatório e obtivemos o seguinte resultado:

Nota-se que 66% dos respondentes consideram o serviço satisfatório, 24% consideram parcialmente satisfatório e 10% alegaram não considerar o serviço prestado no município como satisfatório.

Satisfação dos municípios com o serviço de bombeiro prestado



Fonte: TC 10692.989.20-5

No entanto, quando analisado de forma segregada entre os municípios que possuem unidade operacional do CBPMESP e os que não possuem unidade da corporação, observa-se uma diferença de percepção entre os grupos. O grau de satisfação entre os que possuem unidades do CBPMESP é maior, se comparado aos que não possuem unidades:

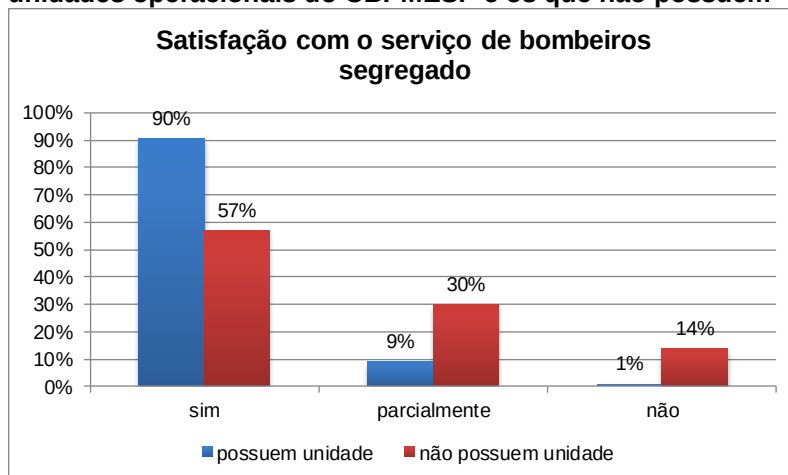
- Entre os que possuem unidades, 90% dos municípios consideram o serviço satisfatório, 9% consideram parcialmente satisfatório e apenas 1% considera-o não satisfatório;
- Já entre os que não possuem unidades, pouco mais da metade (56%) considera o serviço de bombeiros prestado no município como satisfatório, 30% consideram como parcialmente satisfatório e 14% consideram como não satisfatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



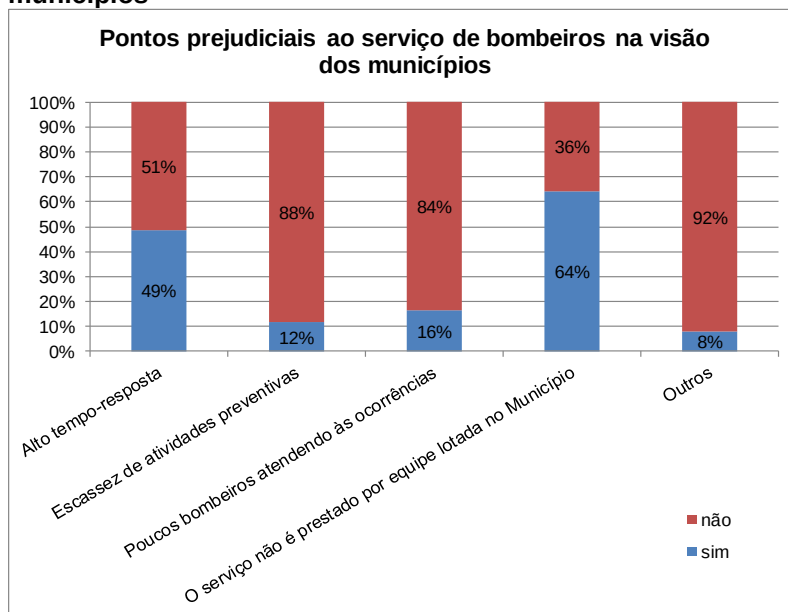
Satisfação dos municípios com o serviço de bombeiro prestado, de forma segregada entre os que possuem unidades operacionais do CBPMESP e os que não possuem



Fonte: TC 10692.989.20-5

Tal resultado justifica-se por muitos considerarem o fato de o serviço não ser prestado por equipe lotada no próprio município como principal ponto que prejudica a prestação do serviço de bombeiros nos municípios que não consideram o serviço como completamente satisfatório, o que contribui, conseqüentemente, para um alto tempo-resposta nos atendimentos às ocorrências nestes locais.

Pontos prejudiciais ao serviço de bombeiro na visão dos municípios



Fonte: TC 10692.989.20-5

Alguns questionaram o fato de os municípios onde se encontram instaladas as unidades operacionais contribuírem para a manutenção das estações/pelotões e, em alguns casos, atenderem mais ocorrências nas cidades vizinhas do que no próprio município onde estão instaladas, ou,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



quando necessárias na cidade de instalação, as viaturas estarem em atendimento fora, aumentando muito o tempo-resposta.

Uma solução seria fortalecer os grupamentos de bombeiros municipais e voluntários, brigadas de incêndio e Defesa Civil, principalmente nos municípios onde não há unidade operacional do CBPMESP, para que estes atendam adequadamente ocorrências de pequeno porte e prestem o primeiro atendimento nos demais casos, até a chegada dos bombeiros militares, otimizando os equipamentos humanos e materiais.

3.3.7. EXISTÊNCIA DE LACUNAS NAS INTERLOCUÇÕES DO CBPMESP E OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO SISTEMA DE ATENDIMENTO DE EMERGÊNCIAS

Como já citado, de acordo com o artigo 4º do Decreto nº 63.058/2017, os integrantes de PAM e Rinem também fazem parte da estrutura do Sistema de Atendimento de Emergências, coordenada pelo CBPMESP, assim como órgãos e entidades da administração direta ou indireta do Estado de São Paulo, órgãos e entidades federais ou municipais, clubes de serviços, concessionárias de serviços públicos, organizações não governamentais, associações e entidades privadas de modo geral, bombeiros civis privados, de acordo com a legislação federal e integrantes de brigadas de incêndio.

Em relação aos PAMs e Rinems, constatou-se que há 39¹⁰⁴⁹ no Estado, sediados em 54 municípios, abrangendo 194 municípios e quase 500¹⁰⁵⁰ entidades ou órgãos integrantes (privados e públicos), como a 3M do Brasil Ltda., a Braskem S/A, Companhia Ultragaz S/A, Petrobras S/A, Rhodia Poliamida e Especialidades Ltda., prefeituras municipais, Defesas Civis Municipais e Brigadas de Incêndio Municipais.

Verifica-se que as empresas e órgãos integrantes de PAMs e Rinems estão distribuídos pelo Estado, com maior concentração fora das Regiões Metropolitanas:

¹⁰⁴⁹ Anexo VIII - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 14.2019 - item 4 (PAM-Rinem) - do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.

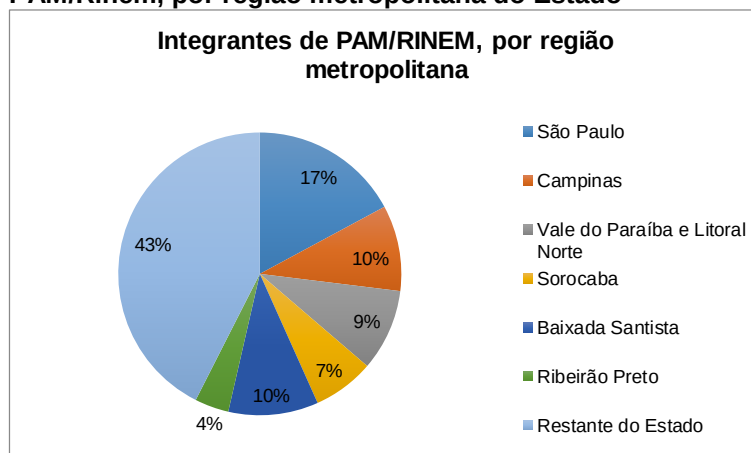
¹⁰⁵⁰ Importante destacar que há empresas que abrangem mais de um município. Anexo XVIII - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 52.2019 - item 11 (PAN - Rinem) - do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Distribuição das empresas/órgãos integrantes de PAM/Rinem, por região metropolitana do Estado



Fonte: TC 10692.989.20-5

Analisando os integrantes em relação à população das respectivas regiões, observa-se, na tabela a seguir, que a maior parte se concentra proporcionalmente na região metropolitana da Baixada Santista e a menor parte na região metropolitana de São Paulo.

Relação de integrantes de PAM/Rinem pela população nas regiões metropolitas do Estado

Região Metropolitana	integrantes PAN/Rinem	população	integrantes/pop.
São Paulo	110	20996747	0,0005%
Campinas	63	3158030	0,0020%
Vale do Paraíba e Litoral Norte	60	2467967	0,0024%
Sorocaba	45	2058353	0,0022%
Baixada Santista	66	1814949	0,0036%
Ribeirão Preto	25	1654763	0,0015%
Restante do Estado	273	12164121	0,0022%

Fonte: TC 10692.989.20-5

No entanto em relação à quantidade de municípios abrangidos por PAM/Rinem, observa-se que 79% dos municípios da região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte estão abrangidos pelos planos ou redes, enquanto o menor percentual de municípios abrangidos encontra-se no restante do Estado, fora das regiões metropolitanas, onde, pelo fato de estarem os municípios com menores populações (muitos destes sem unidade operacional de bombeiros), esta forma de parceria poderia ser utilizada como auxílio aos bombeiros militares na prestação do primeiro atendimento no caso de ocorrências.

Percentual de municípios abrangidos por PAM/Rinem, por região metropolitana do Estado

Região Metropolitana	qtd. municípios abrangidos por PAM/Rinem	total de municípios da região	% de municípios da região abrangidos por PAM/Rinem
São Paulo	14	39	36%
Campinas	7	20	35%
Vale do Paraíba e Litoral	31	39	79%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



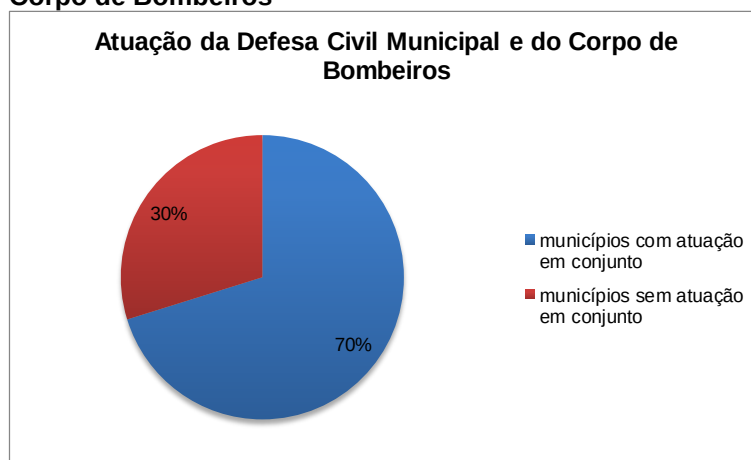
Região Metropolitana	qtd. municípios abrangidos por PAM/Rinem	total de municípios da região	% de municípios da região abrangidos por PAM/Rinem
Norte			
Sorocaba	9	27	33%
Baixada Santista	3	9	33%
Ribeirão Preto	12	34	35%
Restante do Estado	117	477	25%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Mesmo os outros municípios das demais regiões metropolitanas (São Paulo, Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Ribeirão Preto) não ultrapassam a barreira dos 40%, número bastante reduzido para uma iniciativa desta importância, que poderia ser melhor explorada. No Estado todo, por exemplo, só há esse tipo de parceria com 33 prefeituras municipais, 19 Defesas Civas Municipais e 7 Brigadas de Incêndio.

Por outro lado, quando os municípios foram questionados sobre a atuação em conjunto com o Corpo de Bombeiros, 70% dos respondentes informaram que esta ocorre de forma conjunta, enquanto 30% informaram que não é realizada de forma conjunta.

Atuação da Defesa Civil Municipal em conjunto com o Corpo de Bombeiros



Fonte: TC 10692.989.20-5

Dentre os que atuam em conjunto, 37% possuem unidade do CBPMESP no próprio município, 6% possuem apenas bombeiros civis municipais, 15% possuem apenas bombeiros civis voluntários e/ou Brigada de Incêndio, e 48% não possuem nenhuma equipe para atendimento às ocorrências no próprio município.

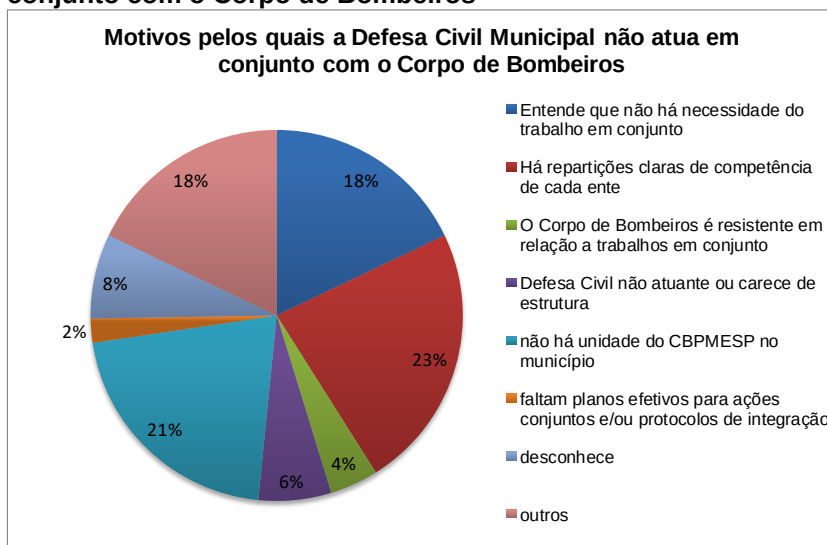
Já entre os que responderam não haver atuação em conjunto (134 municípios), 39 (29%) não possuem Defesa Civil Municipal instituída.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



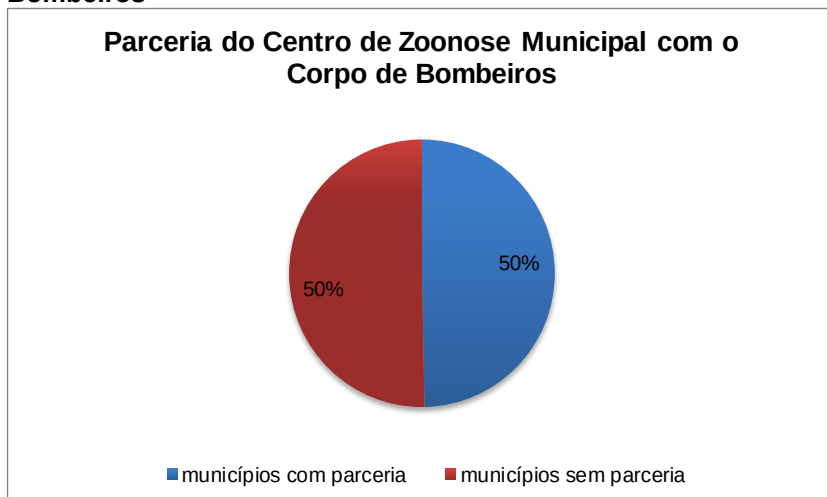
Motivos pelos quais a Defesa Civil Municipal não atua em conjunto com o Corpo de Bombeiros



Fonte: TC 10692.989.20-5

Os principais motivos citados pelos demais que responderam que não há atuação em conjunto da Defesa Civil Municipal com o Corpo de Bombeiros foram: há repartições claras de competência de cada ente (23%); não há unidade do CBPMESP no município (21%); e entende que não há necessidade do trabalho em conjunto (18%).

Parceria entre Centro de Zoonose Municipal e o Corpo de Bombeiros



Fonte: TC 10692.989.20-5

Também foram questionados aos municípios que possuem Centro de Zoonoses, se há parceria entre estes e o Corpo de Bombeiros para receber os animais por ele resgatados, sendo informado que há parceria em metade dos municípios, conforme gráfico acima.

Os principais motivos apontados por não haver parceria entre os órgãos foram: o Centro de Zoonose não possui capacidade para receber os

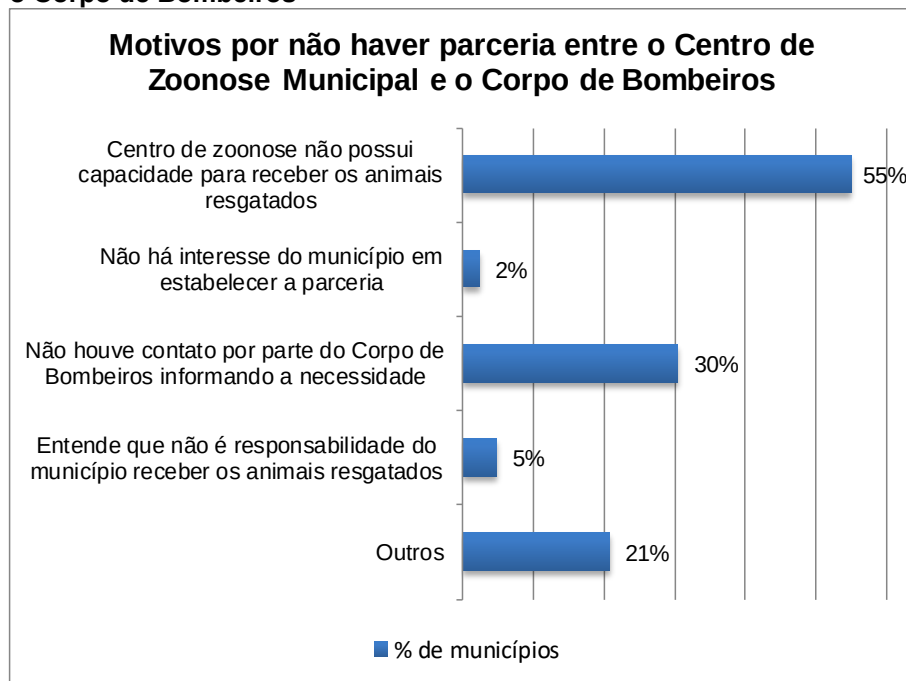


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



animais resgatados (55%) e não houve contato por parte do Corpo de Bombeiros informando a necessidade (30%).

Motivos por não haver parceria entre o Centro de Zoonose Municipal e o Corpo de Bombeiros

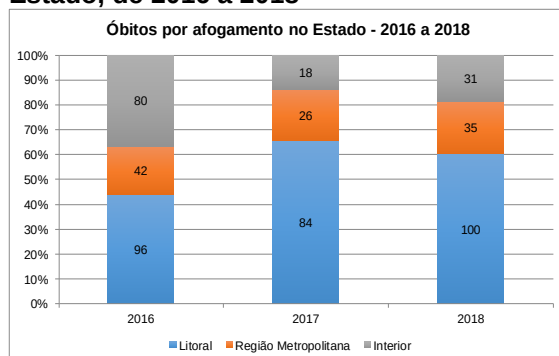


Fonte: TC 10692.989.20-5

3.3.8. O COMPORTAMENTO DOS DADOS SOBRE ÓBITOS POR AFOGAMENTO É DISTINTO ENTRE O LITORAL E AS DEMAIS REGIÕES DO ESTADO E MESMO ENTRE OS PRÓPRIOS MUNICÍPIOS LITORÂNEOS

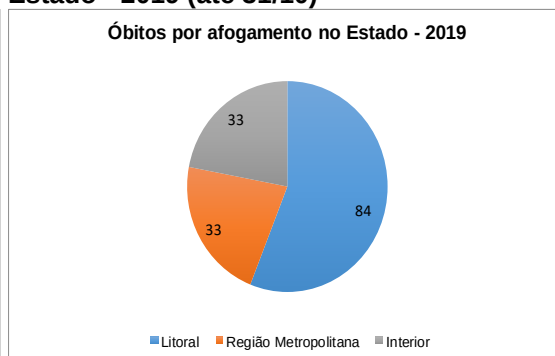
Ao analisar a quantidade de óbitos por afogamentos, nos últimos anos, observa-se que os ocorridos no litoral representaram de 43% (em 2016) a 65% (em 2017) das mortes por esse motivo no Estado. Em 2018, os óbitos por afogamento do litoral representaram 59% do total do Estado e, em 2019 (até 31/10), representaram 55% do total, mesmo o litoral possuindo uma população de apenas 5% do Estado.

Quantidade de óbitos por afogamento no Estado, de 2016 a 2018



Fonte: TC 10692.989.20-5

Quantidade de óbitos por afogamento no Estado - 2019 (até 31/10)



Fonte: TC 10692.989.20-5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Se analisarmos os óbitos por afogamentos em relação à população da região, considerando o período de 2016 a 2019 (até 31/10), nota-se que o litoral possui índices maiores do que o restante do Estado:

Relação entre óbitos por afogamentos e população, em 2016, por região do Estado

Região	Óbitos por afogamento 2016	População 2016	Óbitos/Habitante
Região Metropolitana	42	20.579.717	0,0002%
Litoral	96	2.125.442	0,0045%
Interior	86	20.653.846	0,0004%
TOTAL	224	43.359.005	0,0005%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Relação entre óbitos por afogamentos e população, em 2017, por região do Estado

Região	Óbitos por afogamento 2017	População 2017	Óbitos/Habitante
Região Metropolitana	26	20.717.505	0,0001%
Litoral	84	2.146.081	0,0039%
Interior	20	20.810.947	0,0001%
TOTAL	130	43.674.533	0,0003%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Relação entre óbitos por afogamentos e população, em 2018, por região do Estado

Região	Óbitos por afogamento 2018	População 2018	Óbitos/Habitante
Região Metropolitana	35	20.856.507	0,0002%
Litoral	100	2.166.982	0,0046%
Interior	34	20.969.670	0,0002%
TOTAL	169	43.993.159	0,0004%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Relação entre óbitos por afogamentos e população, em 2019 (até 31/10), por região do Estado

Região	Óbitos por afogamento 2019	População 2019	Óbitos/Habitante
Região Metropolitana	33	20.996.747	0,0002%
Litoral	83	2.188.161	0,0038%
Interior	34	21.130.022	0,0002%
TOTAL	150	44.314.930	0,0003%

Fonte: TC 10692.989.20-5

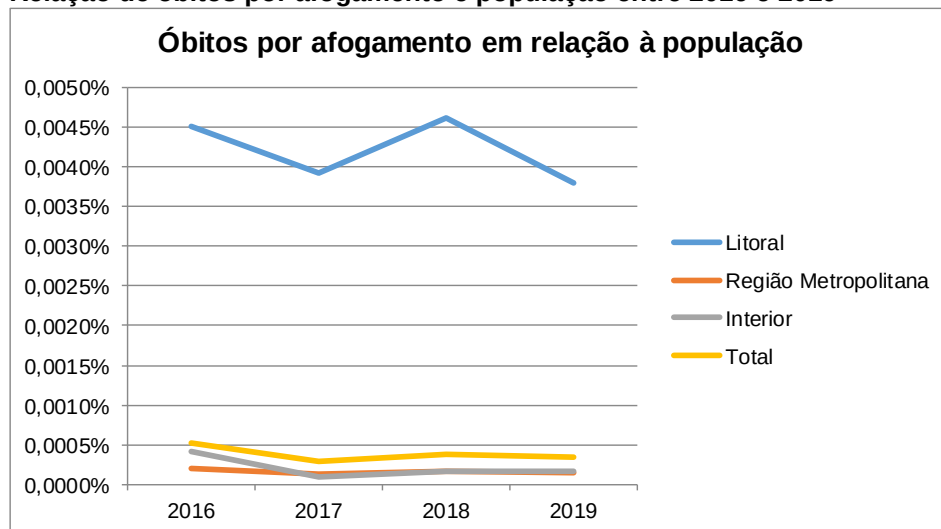
Observa-se que os índices no litoral são maiores do que no restante do Estado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



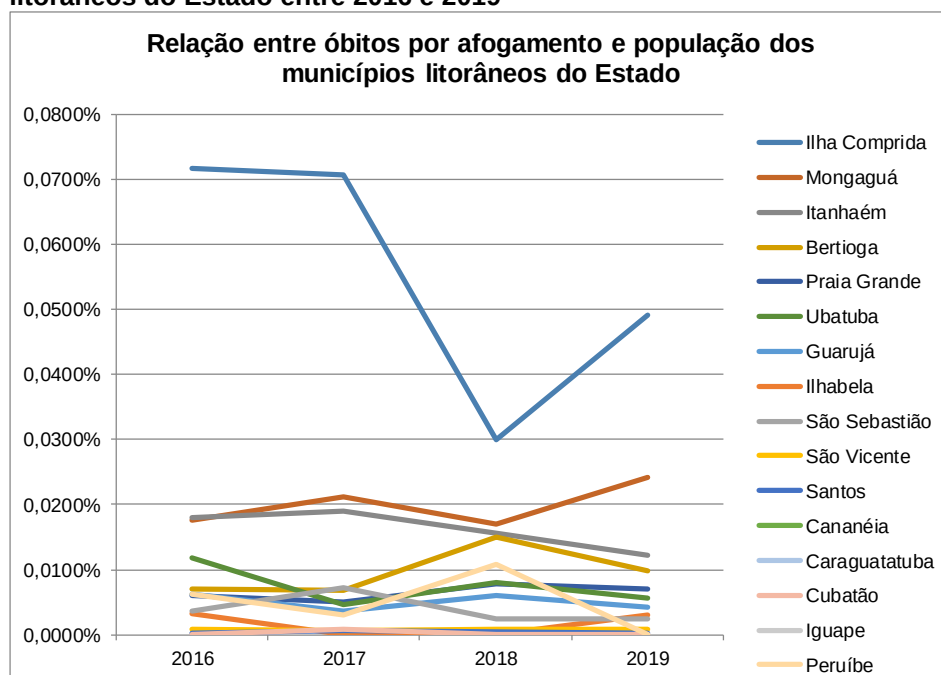
Relação de óbitos por afogamento e população entre 2016 e 2019



Fonte: TC 10692.989.20-5

Levando-se em conta apenas o litoral do Estado, onde ocorrem os maiores números de óbitos por afogamento, calculou-se o número de afogamentos por habitante, como demonstrado a seguir:

Relação entre óbitos por afogamento e população dos municípios litorâneos do Estado entre 2016 e 2019



Fonte: TC 10692.989.20-5

O município de Ilha Comprida é o que apresenta maior número de óbitos por afogamento nos últimos anos, em relação a sua população. No entanto, cabe destacar que nas análises não foram consideradas as populações flutuantes, que podem causar grande impacto nos resultados, principalmente por se tratarem de municípios litorâneos, que recebem alto número de turistas, especialmente em determinadas épocas do ano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Um dos objetivos do Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020 é “Fortalecer prevenção primária para evitar afogamentos e acidentes aquáticos, por meio da educação pública”, tendo

(..) por finalidade preservar a vida por meio da informação, instruindo e alertando turistas e banhistas no mar e águas internas, como rios, lagos, represas e piscinas, especialmente nos meses de verão, quando a incidência de afogamentos e acidentes aquáticos tende a aumentar. (Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020, p. 48)

3.3.9. OS ÓBITOS DECORRENTES DE AFOGAMENTOS NO LITORAL AUMENTARAM PROPORCIONALMENTE MAIS NO PERÍODO NÃO COMPREENDIDO PELA ALTA TEMPORADA

Com base no edital do processo seletivo para a contratação de Guarda-Vidas Temporário por Tempo Determinado (GVTD) para o CBPMESP de 2018, que cita que a “atuação num prazo máximo de 5 meses, cujo término não ultrapassará 31 de março de 2019”, considerou-se que o período de alta temporada seria do início de novembro ao final de março.

A data final dos dados obtidos por esta fiscalização através das requisições de documentos sobre os óbitos por afogamento é outubro de 2019. Para realizar uma análise mais apurada, utilizou-se um fator de correção com base na relação entre os óbitos nos meses de novembro e dezembro e o total de óbitos em alta temporada nos últimos anos, ou seja, verificou-se quanto os óbitos ocorridos em novembro e dezembro, em 2016, 2017 e 2018, representaram em relação ao total de óbitos na alta temporada nos mesmos anos, chegando-se à média de 39,41%.

Ou seja, considerando que os óbitos por afogamento nos meses de novembro e dezembro seguiriam mesma tendência dos últimos anos, corrigiu-se os dados de óbitos de alta temporada no ano de 2019, para que os óbitos nos meses de novembro e dezembro representassem 39,41% dos óbitos na alta temporada para este último ano.

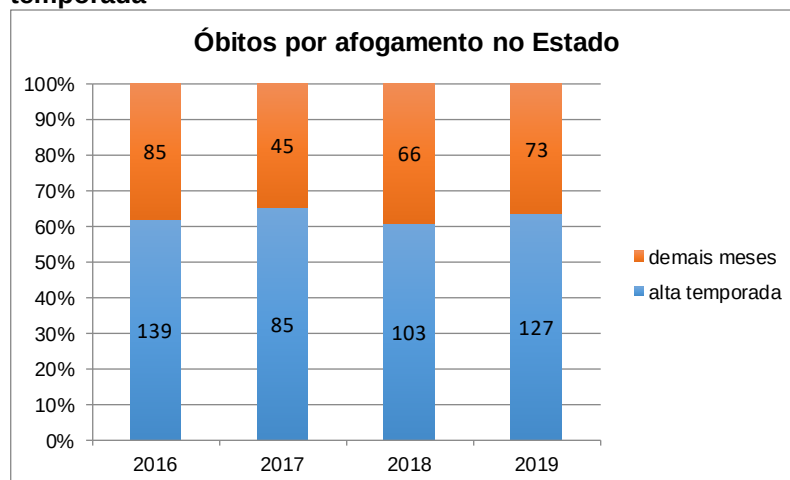
Comparados os dados de óbitos por afogamento durante a alta temporada e o restante do ano entre o Litoral e o Estado como um todo, verifica-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Quantitativo de óbitos por afogamento no Estado, por temporada

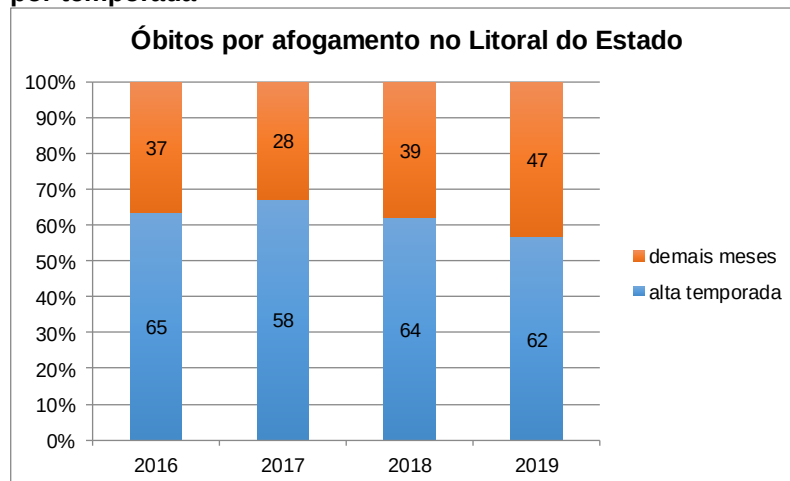


Fonte: TC 10692.989.20-5

Os óbitos por afogamento na alta temporada apresenta variação de 61% (em 2018) a 65% (em 2017) em relação ao total de óbitos por esse motivo no Estado, mantendo-se uma certa constância.

Analisando separadamente os municípios do Litoral, e considerando a mesma forma de correção para os dados referentes aos óbitos por afogamento nos meses de novembro e dezembro de 2019, representando os óbitos desses meses 40,71% do total de óbitos por afogamento na alta temporada neste último ano, observou-se:

Quantitativo de óbitos por afogamento no litoral do Estado, por temporada



Fonte: TC 10692.989.20-5

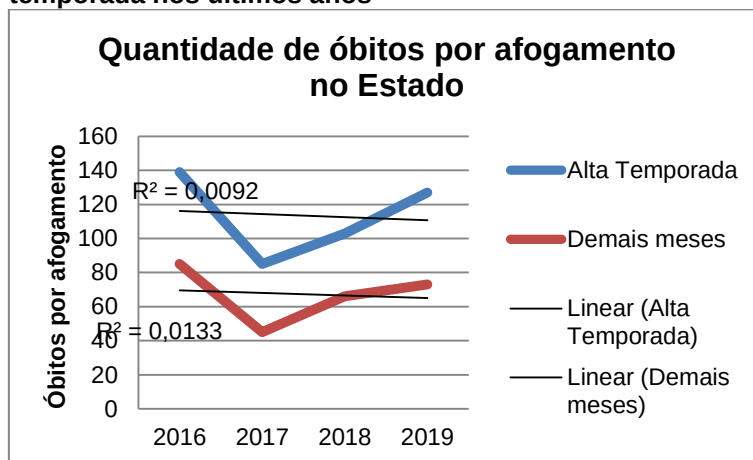
Os gráficos a seguir demonstram mais claramente como o comportamento dos óbitos por afogamento difere entre o litoral e as demais regiões do Estado e entre a alta temporada e os outros meses do ano:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

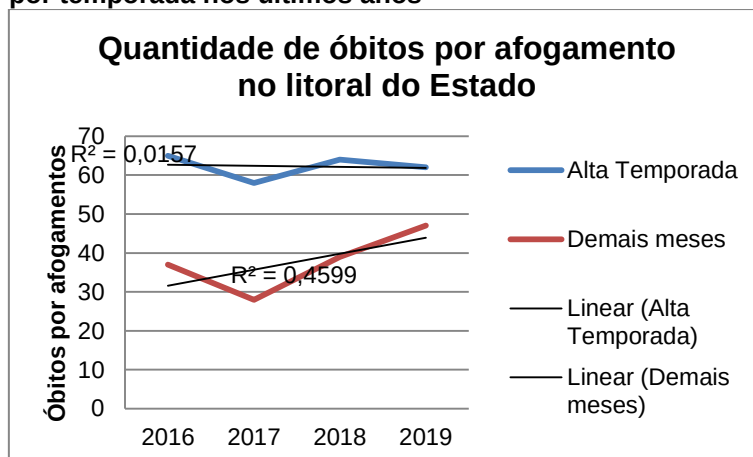


Tendência de óbitos por afogamento no Estado, por temporada nos últimos anos



Fonte: TC 10692.989.20-5

Tendência de óbitos por afogamento no litoral do Estado, por temporada nos últimos anos



Fonte: TC 10692.989.20-5

Nota-se que há leve tendência de queda no número de óbitos por afogamento no Estado durante a alta temporada, enquanto há tendência de estabilização nos demais meses do ano. Entretanto, o comportamento é distinto nos municípios litorâneos do Estado: percebe-se que há uma tendência à estabilização nos meses de alta temporada, porém, há uma tendência de alta no período que compreende os demais meses do ano.

Um dos fatores que pode contribuir para o comportamento distinto do litoral, refere-se ao déficit no efetivo do GBMar, que é o maior do CBPMESP (32%, tomando como base o QPO), 2,7 vezes maior do que a média do Estado. A tendência à estabilização durante o período de alta temporada pode ser explicada pela contratação dos GVTDs, que auxiliam os Bombeiros Militares durante este período.

A título de comparação, morre-se aproximadamente o dobro de pessoas por afogamento do que por incêndio no Estado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Óbitos por afogamento x Óbitos por incêndio no Estado, nos últimos anos

	2016	2017	2018	2019*
óbitos por afogamento	224	130	169	150
óbitos por incêndio	77	75	94	85

*Até 31/10/2019.

Fonte: TC 10692.989.20-5

Conforme consta no Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020, o Programa GVTD foi implementado no litoral paulista em 1997, por meio de parceria com a Petrobrás (inicialmente denominado Programa Guarda-Vidas - GVT). Atualmente contempla também a prevenção e salvamento nas Represas Billings e Guarapiranga, mediante financiamento público, “revelando-se uma iniciativa bem sucedida quanto ao propósito de prevenir ocorrências de afogamento nos meses de alta temporada (verão)”.

Alguns municípios das regiões de Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto e Presidente Prudente, em auxílio aos respectivos Grupamentos de Bombeiros, também contratam guarda-vidas temporários. Esta medida representa ao Corpo de Bombeiros um reforço em seu efetivo; ao indivíduo contratado uma oportunidade de emprego e de profissionalização e ao banhista maior segurança e proteção à vida. (Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020, p. 50)

O objetivo da corporação em relação ao programa é consolidá-lo como política pública.

Analisando o quantitativo de GVTD contratados pelo governo do Estado e pelas prefeituras por município do litoral¹⁰⁵¹, observa-se:

Proporção de GVTDs por ente contratante

Ente Contratante	Quantidade de GVTDs	Porcentagem
Estado	516	60,85%
Município	332	39,15%
Total	848	100,00%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Nota-se que a maior parte dos GVTDs para o período de 2019/2020 foi contratada pelo Estado. Considerando que atualmente há 340 bombeiros lotados nas estações e pelotões do GBMar¹⁰⁵², os GVTDs representam, durante a alta-temporada, mais de 70% do total de guarda-vidas atuando no Estado.

¹⁰⁵¹ Anexo XVII - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 52.2019 - item 9 (GVTD) do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.

¹⁰⁵² Anexo IX - Resposta à Requisição de Documentos DCG-4 n. 14.2019 - item 12 (Efetivo ocupado) - do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3.3.10. APENAS 9% DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO ESTADO NÃO SE ENCONTRAM TOTALMENTE SATISFEITOS COM O SERVIÇO PRESTADO PELOS GUARDA-VIDAS MILITARES

Em relação à satisfação com o serviço prestado pelos guarda-vidas do Estado nos municípios atendidos pelo GBMar, 91% consideraram o serviço prestado totalmente satisfatório e 9% consideraram como parcialmente satisfatório, apontando a quantidade de guarda-vidas do Estado insuficiente tanto na alta como na baixa temporada como motivo por não estar completamente satisfeito. Nenhum respondente informou não estar satisfeito com o serviço prestado por estes.

Satisfação dos municípios litorâneos do Estado em relação ao serviço prestado pelos guarda-vidas militares



Fonte: TC 10692.989.20-5

Nota-se, pelas análises anteriores, que o deficit no quadro humano do GBMar é maior do que o do resto da Corporação. O ingresso no GBMar ocorre após o candidato ter sido aprovado no concurso de ingresso na Polícia Militar, participando do curso de formação, e ter concluído o treinamento do CBPMESP. Após esse processo, a escolha de vagas dentro da Corporação se dá por meio da classificação dos resultados dos candidatos, ou seja, só é possível escolher o local de trabalho após todas estas etapas. Quando lotado no GBMar, para realizar a função de guarda-vidas, é necessário ser aprovado em testes específicos, que incluem natação e mergulho.

Possíveis modos de diminuir o deficit no GBMar são: (i) realizar concursos que ofereçam somente vagas específicas para guarda-vidas militar, como ocorre no estado do Rio de Janeiro¹⁰⁵³; (ii) haver concursos internos na

¹⁰⁵³ Notícias disponíveis no Portal da Folha Dirigida: "Guarda-Vidas: 300 vagas abertas até o fim do mês", de 16/04/2015, atualizado em 21/09/2017. Disponível em: <https://folhadirigida.com.br/noticias/concurso/bombeiros-rj/guarda-vidas-300-vagas-abertas-ate-o-fim-do-m%C3%AAs>. Acesso em: 11/03/2020; e "Concurso Bombeiros-RJ: Witzel nomeia 114 guarda-vidas", de 28 de novembro de 2019. Disponível em: <https://folhadirigida.com.br/noticias/concurso/bombeiros-rj/concurso-bombeiros-rj-witzel-nomeia-114-guarda-vidas>. Acesso em: 11/03/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Corporação, como ocorre em Santa Catarina¹⁰⁵⁴, onde os integrantes do CB necessitam se inscrever e serem aprovados em uma série de testes; (iii) haver reservas de vagas específicas para o GBMar discriminadas no edital de ingresso na PM; ou (iv) realização de concursos com destinação de vagas de forma regionalizada.

Entende-se que o processo de ingresso e formação de guarda-vidas efetivos no Estado é possivelmente considerado como incerto e moroso, pois é necessário que o interessado ingresse na Polícia Militar, sujeitando-se posteriormente à existência de vagas no Corpo de Bombeiros, e ainda mais especificamente à existência de vagas no GBMar. É necessário ainda passar por todos os processos e realizar todas as formações para atuar como guarda-vidas, o que, em muitos casos, pode vir a desmotivar aqueles que possuem interesse em trabalhar especificamente com resgate e salvamento aquático, como GVTDs, que já conhecem a natureza do trabalho e gostariam de trabalhar como efetivos da corporação, mas, aparentemente, situação posta ao longo do processo seletivo dificulta o ingresso.

3.4. ATUAÇÃO DO CBPMESP EM ATIVIDADES PREVENTIVAS

O inciso XVI do artigo 5º da Lei Complementar nº 1.257/2015 lista como uma das atribuições do CBPMESP “fiscalizar as edificações e áreas de risco com o objetivo de verificar o cumprimento das medidas de segurança contra incêndios e emergências previstas no Regulamento”, sendo este responsável pela emissão de licença para edificações ou áreas de risco que estiverem em conformidade com as Instruções Técnicas pertinentes, com suas medidas de segurança contra incêndio executadas de acordo com o processo aprovado e legislação pertinente.

Segundo o Decreto nº 63.911/2018, licença do Corpo de Bombeiros é o ato que reconhece o cumprimento das medidas de segurança contra incêndio exigidas para a edificação ou área de risco, sendo classificadas como:

¹⁰⁵⁴ Edital para seleção ao curso de formação de guarda-vidas militar (CFGVM) 4BBM, do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, disponível em: [https://editais.cbm.sc.gov.br/arquivos_geral/EDITAL-CURSO%20DE%20FORMACAO%20DE%20GUARDA%20VIDAS%20MILITAR%20\(CFGVM\)-2019-08-22-\(17:13:34\).pdf](https://editais.cbm.sc.gov.br/arquivos_geral/EDITAL-CURSO%20DE%20FORMACAO%20DE%20GUARDA%20VIDAS%20MILITAR%20(CFGVM)-2019-08-22-(17:13:34).pdf), acesso em: 11/03/2020; e Edital para seleção ao curso de formação instrutores de guarda-vidas (CIVG), do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, disponível em: [https://editais.cbm.sc.gov.br/arquivos_geral/EDITAL-CURSO%20DE%20INSTRUTOR%20DE%20GUARDA-VIDAS%20\(CIGV\)-2019-08-23-\(17:46:05\).pdf](https://editais.cbm.sc.gov.br/arquivos_geral/EDITAL-CURSO%20DE%20INSTRUTOR%20DE%20GUARDA-VIDAS%20(CIGV)-2019-08-23-(17:46:05).pdf), acesso em: 11/03/2020. Em 2017, o edital foi somente para os Soldados Militares do CB, não tendo vaga específica para guarda-vidas, nem por região, conforme é possível verificar no Edital de Concurso Público nº 001-2017/DP/CBMS, do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, disponível em: https://portal.cbm.sc.gov.br/images/PDF/Concurso_CFSd/EDITAL_001-2017-CBMS.pdf, acesso em 11/03/2020. Em 2013, o edital foi somente para os Soldados Militares do CB e a escolha do local foi pela classificação no concurso - não houve vagas específicas para os guarda-vidas, conforme é possível verificar no Edital de Concurso Público nº 003-2013/DISIEP/DP/CBMS, do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, disponível em: https://arquivo.pciconcursos.com.br/corpo-de-bombeiros-sc-153-vagas/1232785/7ab5774524/edital_de_abertura.pdf, acesso em 11/03/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- a) Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);
- b) Termo de Autorização para Adequação do Corpo de Bombeiros (TAACB); e
- c) Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros (CLCB).

As medidas de segurança contra incêndio previstas no Decreto aplicam-se às edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo, excluídas:

- 1. edificações de uso residencial exclusivamente unifamiliares; e
- 2. residência exclusivamente unifamiliar, localizada no pavimento superior de ocupação mista, com até dois pavimentos, que possua acesso independente para a via pública e não possua interligação entre as ocupações (art. 4º, §1º do Decreto nº 63.911/2018).

O inciso VIII da Lei Complementar nº 1.257/15 atribui, ao CBPMESP, poder de polícia:

Artigo 5º - Compete ao CBPMESP:

[...]

VIII - advertir, notificar e multar o infrator, e comunicar o setor de fiscalização das prefeituras municipais a respeito das obras, serviços, habitações e locais de uso público ou privado que não ofereçam condições de segurança às pessoas e ao patrimônio; (São Paulo, 2015)

O Decreto nº 63.911/2018 especifica o uso do poder de polícia, como:

Artigo 34 - A fiscalização das edificações e áreas de risco, por meio de vistorias técnicas com o objetivo de verificar o cumprimento das medidas de segurança contra incêndios e emergências, poderá ser realizada mediante:

I - solicitação do proprietário, responsável pelo uso, responsável pela obra ou responsável técnico;

II - requisição de autoridade competente;

III - planejamento periódico e contínuo do CBPMESP, ou para atender a operações sazonais e áreas de interesse, ou, ainda, em razão de denúncia fundamentada.

Parágrafo único - Para a execução da fiscalização indicada no “caput” deste artigo, os militares do CBPMESP deverão estar devidamente capacitados e munidos de ordem de fiscalização.

[...]

Artigo 38 - As infrações serão objeto de autuação pelo agente fiscalizador do CBPMESP, levando-se em conta o grau de risco à vida, ao patrimônio e à operacionalidade das medidas de segurança contra incêndios e emergências.

Artigo 39 - O CBPMESP, no exercício da fiscalização que lhe compete, pode aplicar as seguintes penalidades ao proprietário ou ao responsável pelo uso da edificação ou área de risco:

I - advertência escrita;

II - multa;

III - cassação da licença do Corpo de Bombeiros.

Parágrafo único - As penalidades previstas nos incisos I e II deste artigo serão aplicadas sem prejuízo da eventual cassação da licença do Corpo de Bombeiros, a qualquer tempo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Artigo 40 - Como medida cautelar de segurança, quando a situação justificar, pelo risco iminente ou potencial à vida ou à integridade física de pessoas, o militar do CBPMESP poderá interditar temporariamente o local e de imediato comunicar o setor de fiscalização das prefeituras municipais, para fins de embargo definitivo da obra ou interdição da edificação, estabelecimento ou atividade, sem prejuízo da adoção das providências e aplicação das penalidades cabíveis, nos termos do artigo 15 da Lei Complementar nº 1.257, de 6 de janeiro de 2015. (São Paulo, 2018)

O Planejamento Estratégico do CBPMESP 2017-2020 cita como um de seus objetivos “Atender a atribuição legal de fiscalização das edificações no Estado de SP” e destaca que:

Por ser uma nova demanda, o CBPMESP deverá estruturar-se, estabelecer processos e critérios para execução da fiscalização, servindo o período vigente deste Planejamento Estratégico para a devida adequação e cumprimento das metas conforme critério estipulado ou atendimento à requisição de autoridade competente.

O indicador utilizado para este objetivo é o “percentual de edificações fiscalizadas por ano conforme planejamento”. De abril a outubro de 2019, foram realizadas 3.405, obtendo-se uma média de 486 fiscalizações mensais no Estado.

3.4.1. GRANDE PARTE DAS EDIFICAÇÕES COM NECESSIDADE DE LICENÇA DO CORPO DE BOMBEIROS NÃO ESTÁ REGULAR E O CBPMESP DESCONHECE ESTE TOTAL

Em resposta à Requisição de Documentos DCG-04 nº 52/2019, o Departamento de Segurança e Prevenção Contra Incêndio informou que:

O banco de dados do Serviço de Segurança Contra Incêndio (SSCI) do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP), contém as informações das edificações que possuem cadastro no sistema Via Fácil Bombeiros, ou seja, não há informações sobre as edificações em que seus responsáveis não buscaram a regularização, o que impossibilita fornecer ‘o total de edificações não regulares na data da pesquisa’.

Desta forma, solicitamos o total de licenças vigentes por tipo e por município do Estado, sendo nos informado, de acordo com pesquisa realizada em 22/01/2020, que nesta data havia 132.730 AVCBs, 388.092 CLCBs e 27 TAACBs vigentes, totalizando 520.849 licenças.

Ao questionar aos municípios o quantitativo de edificações cadastradas na prefeitura e o quantitativo de residências exclusivamente unifamiliares, com o intuito de analisar o percentual de edificações regulares e não regulares no Estado, constatou-se que apenas 32% dos respondentes conseguiram fornecer os dados solicitados. Ou seja, grande parte dos municípios do Estado, assim como o CBPMESP, desconhece o total de



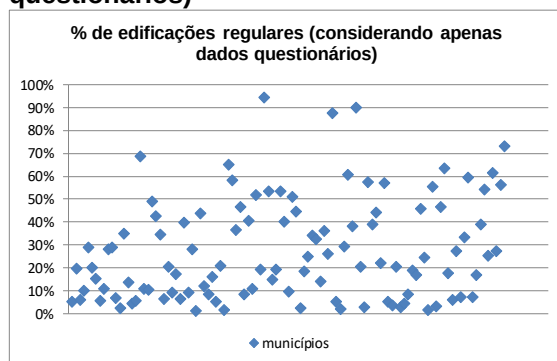
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



edificações que deveriam estar cumprindo as medidas de segurança contra incêndio exigidas.

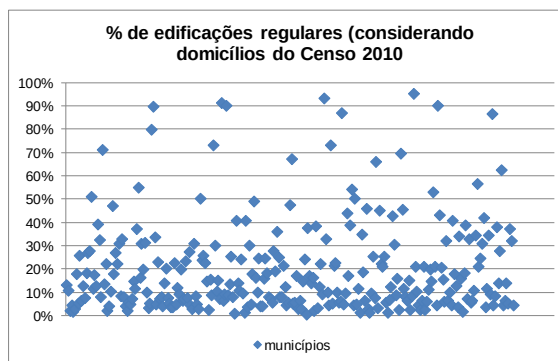
Realizamos, portanto, duas análises relacionadas às licenças vigentes no Estado: uma considerando apenas os municípios que souberam informar a quantidade de edificações cadastradas na prefeitura e a quantidade de edificações de uso exclusivamente unifamiliar (esta última não sujeita ao cumprimento das medidas de segurança); e outra excluindo do total de edificações cadastradas na prefeitura, os domicílios particulares classificados como “casas” do último Censo Demográfico do IBGE (2010).

Percentual de edificações com licença vigente do Corpo de Bombeiros (considerando apenas dados dos questionários)



Fonte: TC 10692.989.20-5

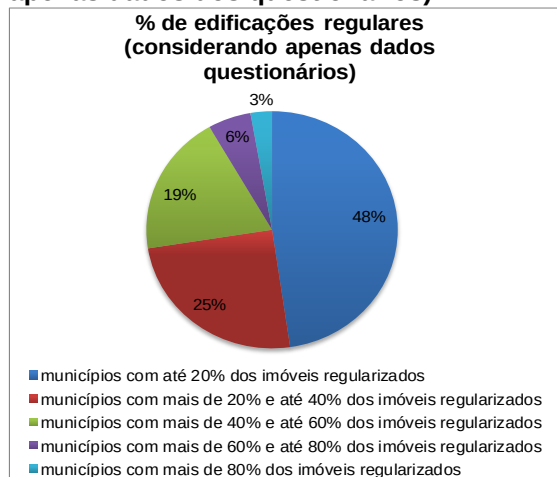
Percentual de edificações com licença vigente do Corpo de Bombeiros (considerando domicílios do Censo 2010)



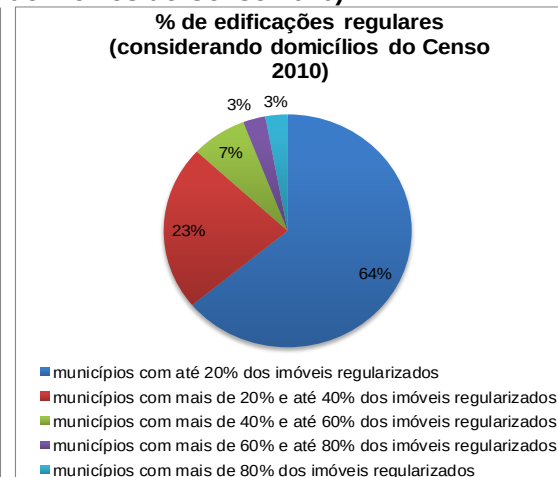
Fonte: TC 10692.989.20-5

Observa-se, nas duas análises realizadas, que apenas uma pequena parcela dos municípios possui mais de 60% das suas edificações regularizadas perante o CBPMESP, cumprindo as medidas de segurança contra incêndio exigidas.

Percentual de municípios de acordo com suas edificações com licença vigente do Corpo de Bombeiros (considerando apenas dados dos questionários)



Percentual de municípios de acordo com suas edificações com licença vigente do Corpo de Bombeiros (considerando domicílios do Censo 2010)





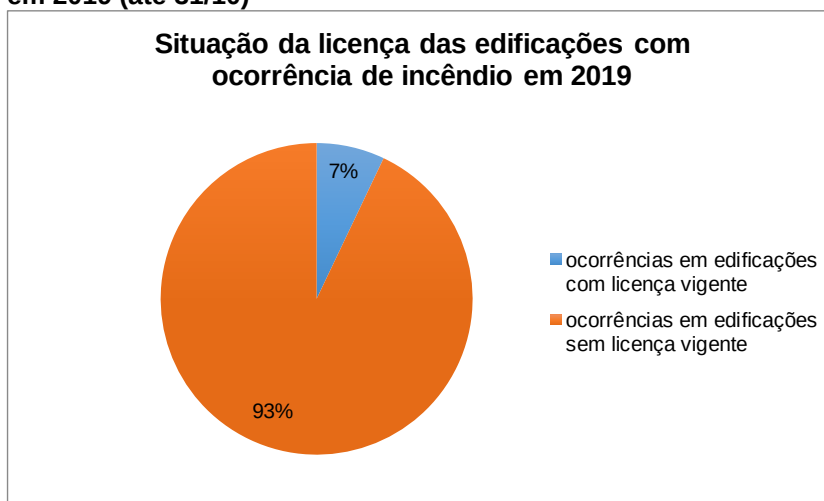
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3.4.2. MAIS DE 90% DAS OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIO, EM 2019, NOS IMÓVEIS SUJEITOS À LICENÇA DO CORPO DE BOMBEIROS, OCORRERAM EM EDIFICAÇÕES NÃO REGULARES

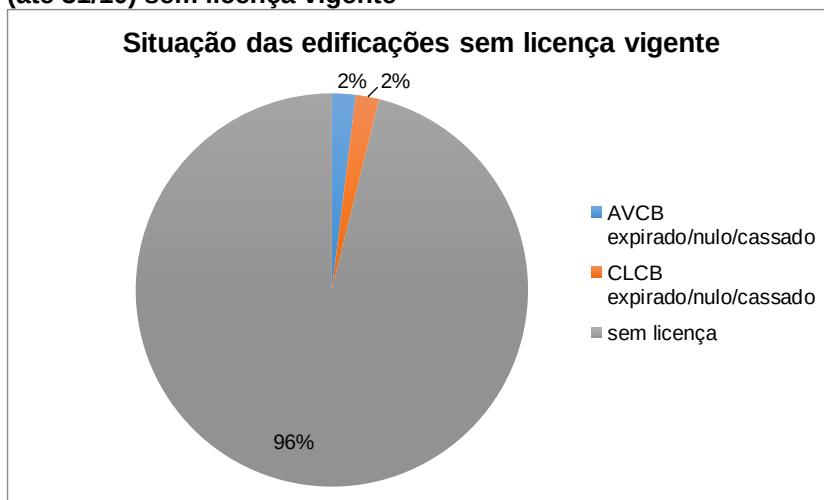
Analisando as ocorrências de incêndio em 2019 (até 31/10), observou-se que, das ocorrências em edificações que deveriam possuir licença do Corpo de Bombeiros, 93% não estavam em situação regular na ocasião do incêndio, ou seja, não possuíam licença vigente.

Situação da licença das edificações com ocorrência de incêndio em 2019 (até 31/10)



Fonte: TC 10692.989.20-5

Situação das edificações com ocorrência de incêndio em 2019 (até 31/10) sem licença vigente



Fonte: TC 10692.989.20-5

Entre os que não possuíam licença do Corpo de Bombeiros vigente na ocasião do incêndio, uma pequena parte (4%) refere-se às



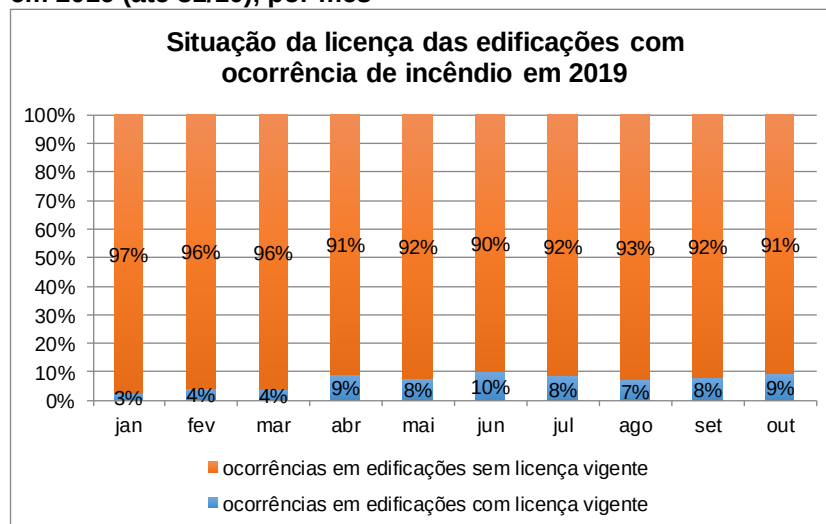
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



edificações com licença expirada, nula¹⁰⁵⁵ ou cassada (2% AVCB e 2% CLCB), ou seja, a maioria nunca esteve regular.

Comparando os dados mensalmente, verifica-se que não há grande variância entre os meses, conforme gráfico a seguir:

Situação da licença das edificações com ocorrência de incêndio em 2019 (até 31/10), por mês



Fonte: TC 10692.989.20-5

Analisando os dados sobre os óbitos relacionados aos incêndios, por município, no período de janeiro de 2016 a outubro de 2019, constatou-se que 121 municípios dos 645 do Estado registraram óbitos por essa causa nos últimos anos (de janeiro de 2016 a outubro de 2019).

Quantitativo de óbitos por incêndio, por mês, no Estado de 2016 a 2019

Ano	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	Total
2016	3	5	12	5	5	6	8	8	6	6	7	6	77
2017	8	1	5	4	1	2	10	10	8	16	5	5	75
2018	3	10	3	4	17	8	12	7	3	9	11	7	94
2019	5	9	7	8	10	13	6	14	8	5			85
Total	19	25	27	21	33	29	36	39	25	36	23	18	348

Fonte: TC 10692.989.20-5

3.4.3. OS VISTORIADORES DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (DAT) REALIZAM EM MÉDIA QUANTIDADE MENOR DE VISTORIAS DO QUE OS DEMAIS DO ESTADO

Ao analisar a quantidade de AVCBs e CLCBs emitidos durante 2019, nota-se que há uma tendência de aumento:

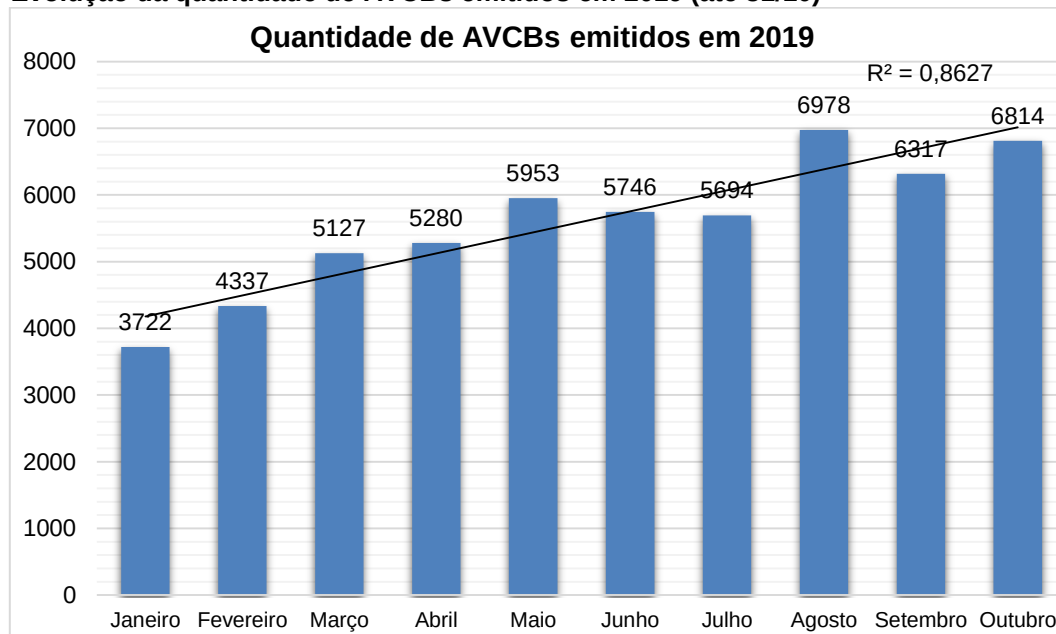
¹⁰⁵⁵ NULA: endereço da ocorrência em dissonância com o endereço da licença. (em correção)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

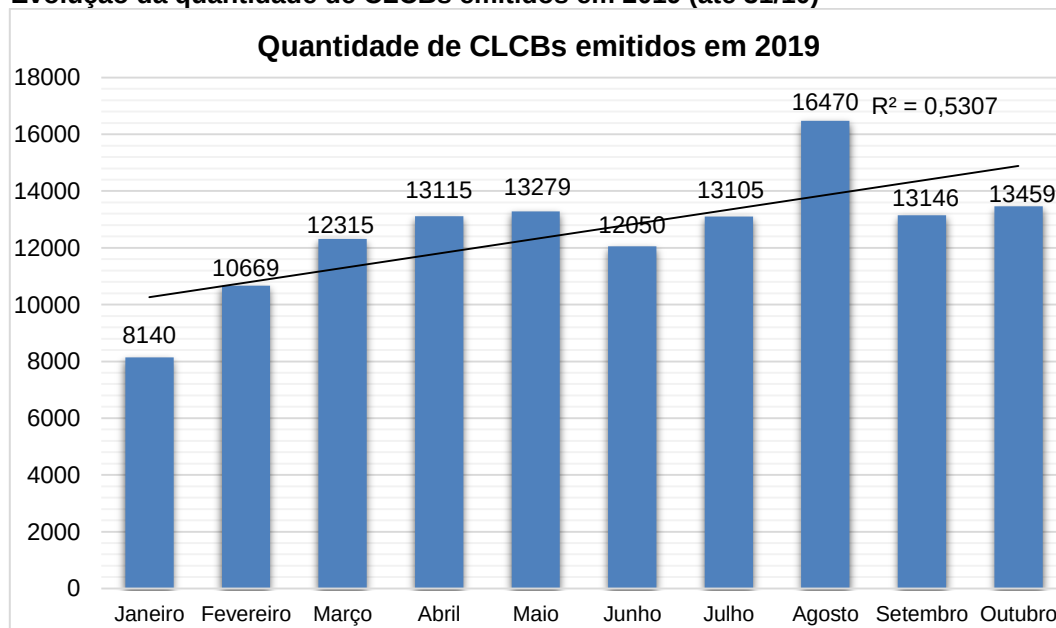


Evolução da quantidade de AVCBs emitidos em 2019 (até 31/10)



Fonte: TC 10692.989.20-5

Evolução da quantidade de CLCBs emitidos em 2019 (até 31/10)



Fonte: TC 10692.989.20-5

A partir destas informações, foram realizadas correlações entre a distribuição geográfica destes profissionais no Estado:

Quantitativo de Vistoriadores e Fiscalizadores por CBM e demais GBs (DAT e SATs)

GB	Função			Total
	Vistoriador	Fiscalizador	Ambos	
CBM	111	1	6	118
6º	19	0	5	24
7º	32	0	3	35
9º	72	0	3	75
10º	22	0	3	25
11º	74	0	5	79



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



12º	21	0	3	24
13º	45	0	5	50
14º	35	1	2	38
15º	31	1	2	34
16º	34	0	3	37
19º	11	0	3	14
20º	12	2	2	16
Total	519	5	45	569

Fonte: TC 10692.989.20-5

Primeiramente, deve-se atentar à reduzida quantidade de profissionais que exercem somente a função de fiscalizadores em relação à de vistoriadores (5 a 519), o que talvez indique uma falta de planejamento para que o Corpo de Bombeiros inicie o exercício do poder de polícia, mesmo que a lei que definiu tal competência tenha sido publicada em janeiro de 2015.

Quantidade média de vistorias realizadas em 2019 (até 31/10) por vistoriador

DAT/SAT	Vistorias 2019	Vistoriadores	Vistorias/Vistoriador
DAT (CBM)	2885	111	26
6ºGB	558	19	29
7ºGB	1936	32	61
9ºGB	5140	72	71
10ºGB	2490	22	113
11ºGB	3960	74	54
12ºGB	2695	21	128
13ºGB	6671	45	148
14ºGB	2313	35	66
15ºGB	3598	31	116
16ºGB	5936	34	175
19ºGB	1948	11	177
20ºGB	1837	12	153
Total	41967	519	81

Fonte: TC 10692.989.20-5

Enquanto os vistoriadores do DAT realizaram em média 26 vistorias cada em 2019 (até 31/10), os do 19º GB realizaram em média 177 cada, por exemplo, apresentando grande discrepância, embora seja importante observar que há vistoriadores que realizam tanto vistorias como fiscalizações (não sendo estes considerados para cálculo das médias), assim como, há vistoriadores que acumulam outras atividades à função.

3.4.4. APÓS O INÍCIO DAS FISCALIZAÇÕES, OBSERVA-SE UMA TENDÊNCIA DE QUEDA NA QUANTIDADE DE VISTORIAS, MAIS ACENTUADAMENTE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

O comportamento da quantidade de vistorias a partir de abril de 2019 é distinto ao das fiscalizações. Observa-se uma tendência de queda no número de vistorias, enquanto há uma estabilização, nas fiscalizações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

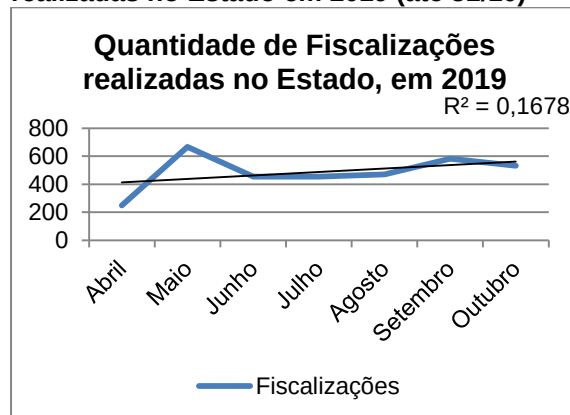


Evolução da quantidade de vistorias realizadas no Estado em 2019 (até 31/10)



Fonte: TC 10692.989.20-5

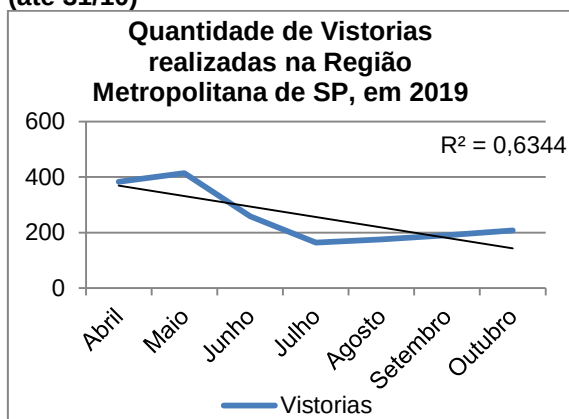
Evolução da quantidade de fiscalizações realizadas no Estado em 2019 (até 31/10)



Fonte: TC 10692.989.20-5

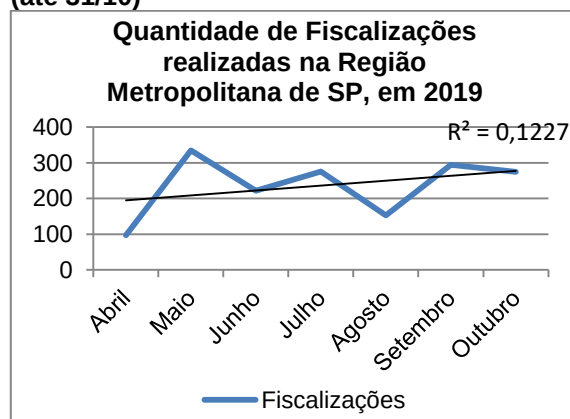
O mesmo pode ser observado na Região Metropolitana da Capital:

Evolução da quantidade de vistorias realizadas na Grande São Paulo em 2019 (até 31/10)



Fonte: TC 10692.989.20-5

Evolução da quantidade de fiscalizações realizadas na Grande São Paulo em 2019 (até 31/10)



Fonte: TC 10692.989.20-5

O comportamento observado na Região Metropolitana de São Paulo (CBM) é mais acentuado do que o do Estado (CBI), mas há uma leve tendência de crescimento das fiscalizações. Contudo, não há motivos para que ocorra essa tendência de queda no número de vistorias.

Mesmo que as dotações orçamentárias venham sofrendo variações nos últimos anos, que prejudicam o planejamento e o regular funcionamento da Corporação, como será analisado com mais profundidade no item posterior, não se deve privilegiar uma atribuição por motivos alheios às necessidades da população.

3.5.EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO 1811

Comparando o que foi liquidado em relação às dotações iniciais no período de 2016 a 2019 constantes no Sigeo-BI - quadriênio coberto pelo PPA vigente à época dos dados analisados nos achados anteriores, enquanto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



em 2017 e 2018 liquidou-se mais do que o inicialmente previsto, em 2016 liquidou-se apenas 80,75% e, em 2019, 69,98%.

Análise da execução orçamentária e financeira do Programa 1811 no período de 2016 a 2019

Ano	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Liquidado	% da Dotação Inicial Liquidado	% da Dotação Atualizada Liquidado
2016	61.039.665,00	57.782.300,00	49.291.227,23	80,75%	85,31%
2017	57.427.361,00	72.025.247,00	68.456.014,65	119,20%	95,04%
2018	52.051.014,00	60.513.540,00	55.268.150,39	106,18%	91,33%
2019	86.924.469,00	91.893.776,00	60.831.440,36	69,98%	66,20%

Fonte: TC 10692.989.20-5

Corrigindo os orçamentos dos anos anteriores a 2019 com base na inflação, utilizamos, para fins dessa análise, o IPCA (Tabela 52 do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5), chegou-se as seguintes dotações iniciais e atualizadas:

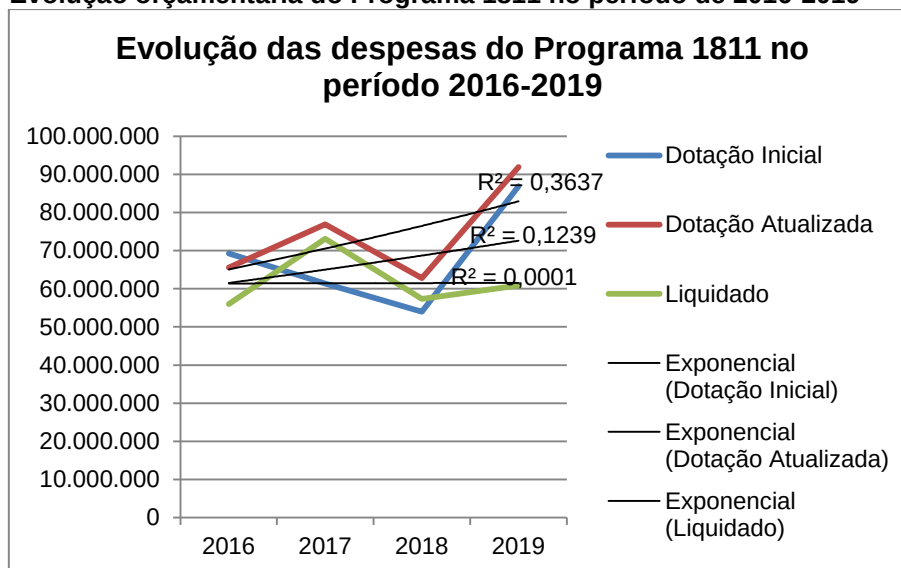
Dotações iniciais e atualizadas corrigidas com base na inflação do Programa 1811, no período de 2016 a 2019

Ano	Dotação Inicial	Dotação Atualizada
2016	69.297.729,40	65.599.675,06
2017	61.338.523,21	76.930.616,48
2018	54.002.927,03	62.782.797,75
2019	86.924.469,00	91.893.776,00

Fonte: TC 10692.989.20-5

Observando a evolução orçamentária para o mesmo período, constata-se que há uma leve tendência de aumento das dotações iniciais e atualizadas no decorrer dos exercícios, mas o valor liquidado tende a manter uma constância.

Evolução orçamentária do Programa 1811 no período de 2016-2019



Fonte: TC 10692.989.20-5

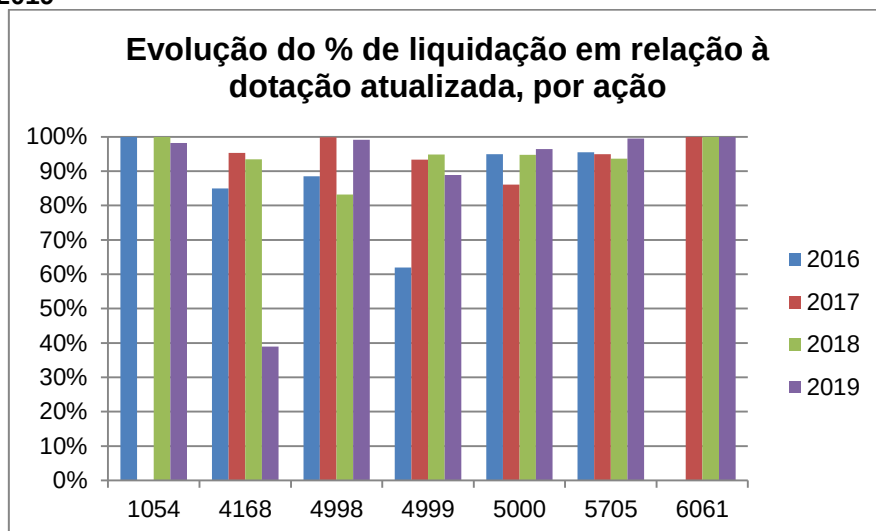


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Em relação ao percentual liquidado da dotação atualizada por ação, considerando o mesmo período, observa-se que, enquanto as ações **4998** – Combate a Incêndio, **5000** – Salvamento e Resgate e **5705** – Formação e Capacitação de Profissionais liquidaram pelo menos 80% da dotação atualizada em todos os anos, a ação **1054** - Construção/Readequação de Instalações Físicas não liquidou nada do que estava previsto para 2017, a ação **4168** - Administração Geral do Corpo de Bombeiros liquidou, em 2019, menos de 40% do que estava previsto para o exercício, a ação **4999** - Proteção a Banhistas liquidou, em 2016, em torno de 60% do previsto para o exercício, e a ação **6061** – Prevenção e Educação Pública não liquidou nada do que estava previsto para o exercício de 2016, conforme gráfico a seguir.

Evolução orçamentária do percentual liquidado em relação às dotações atualizadas por ação do Programa 1811, no período de 2016-2019



Fonte: TC 10692.989.20-5

Já com base no monitoramento realizado pela Secretaria de Planejamento e Gestão das peças orçamentárias referente ao Programa 1811, onde foram definidos os indicadores e metas de seus produtos em suas respectivas ações, obtivemos as seguintes informações, que permitem avaliar se o estabelecido nas peças orçamentárias está sendo realizado e em que medida as metas físicas definidas estão sendo atingidas:

Produtos, ações e metas físicas PPA 2016-2019

PRODUTO	AÇÃO	INDICADORES DE PRODUTOS	meta ao final do PPA 2016-2019
expansão e adequação da infraestrutura	1054 - construção e readequação de instalações físicas	número de construções, reformas e ampliações (unidade)	100
suporte administrativo às unidades do corpo de bombeiros	4168 - administração geral do corpo de bombeiros	percentual de unidades contempladas com suporte às unidades administrativas (%)	100
pronta resposta às emergências no combate a incêndios	4998 - combate a incêndio	percentual de atendimento de ocorrências de incêndio em edificações em relação a 2014 (%)	94



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



PRODUTO	AÇÃO	INDICADORES DE PRODUTOS	meta ao final do PPA 2016-2019
pronta resposta às emergências na proteção a banhistas	4999 - proteção a banhistas	percentual de mortes de banhistas em relação a 2014 (%)	80
pronta resposta às emergências de salvamento e resgate	5000 - salvamento e resgate	percentual de emergências de salvamento e resgate atendidas em relação a 2014 (%)	94
capacitação operacional de profissionais implementada	5705 - formação e capacitação de profissionais	percentual de bombeiros capacitados (%)	80
prevenção e educação pública	6061 - prevenção e educação pública	percentual de edificações regularizadas perante o sistema de segurança e prevenção contra incêndio (%)	12
sistemas informatizados e comunicações operacionais		percentual de comunicações operacionais na região metropolitana de São Paulo digitalizadas (%)	100

Fonte: TC 10692.989.20-5

Alcance das metas físicas LOAs 2016 a 2018

INDICADORES DE PRODUTOS	2016		2017		2018	
	meta estimada	meta alcançada	meta estimada	meta alcançada	meta estimada	meta alcançada
número de construções, reformas e ampliações (unidade)	2	2	1	1	1	1
percentual de unidades contempladas com suporte às unidades administrativas (%)	100	100	100	100	100	100
percentual de atendimento de ocorrências de incêndio em edificações em relação a 2014 (%)	98,5	75,76	97	32,41	95,5	34,06
percentual de mortes de banhistas em relação a 2014 (%)	95	125,82	90	139,13	95	131,88
percentual de emergências de salvamento e resgate atendidas em relação a 2014 (%)	98,5	95,61	97	47,7	95,5	46,92
percentual de bombeiros capacitados (%)	80	119,91	80	99,84	80	98,66
percentual de edificações regularizadas perante o sistema de segurança e prevenção contra incêndio (%)	3	89,07	80	56,77	80	57,59

Fonte: TC 10692.989.20-5

Observa-se na tabela acima que o alcance da meta referente à ação **4998** – combate a incêndio, relacionado ao produto “pronta resposta às emergências no combate a incêndio”, não vem sendo atingida no decorrer dos anos, assim como as metas referentes à ação **4999** – proteção a banhistas, relacionada ao produto “pronta resposta às emergências na proteção a banhistas”, à ação **5000** – salvamento e resgate, relacionada ao produto “pronta resposta às emergências de salvamento e resgate” e à ação **6061** – prevenção e educação pública, relacionada ao produto “prevenção e educação pública”. No entanto, nos mesmos exercícios, essas ações apresentaram de 83% a 100% de liquidação das dotações atualizadas previstas, com exceção da ação 6061, que não liquidou nada do previsto em 2016, e da ação 4999,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



que liquidou pouco mais de 60% do previsto no mesmo exercício, como já citado.

Percentual de alcance das metas físicas da LOA 2019, até terceiro trimestre

INDICADORES DE PRODUTOS	meta estimada 2019	meta alcançada 2019*	% alcançado 2019*
número de construções, reformas e ampliações (unidade)	1	1	100%
percentual de unidades contempladas com suporte às unidades administrativas (%)	100	100	100%
percentual de atendimento de ocorrências de incêndio em edificações em relação a 2014 (%)	96	23,69	25%
percentual de mortes de banhistas em relação a 2014 (%)	95	94,2	99%
percentual de emergências de salvamento e resgate atendidas em relação a 2014 (%)	94	35,62	38%
percentual de bombeiros capacitados (%)	80	74,28	93%
percentual de edificações regularizadas perante o sistema de segurança e prevenção contra incêndio (%)	80	0	72%

Fonte: TC 10692.989.20-5

A meta estimada para 2019 em relação ao percentual de atendimento de ocorrências de incêndio, calculada com base no total das ocorrências de incêndio em edificações atendidas no ano em relação ao total de ocorrências de incêndio em edificações atendidas durante o exercício de 2014, até o 3º trimestre de 2019 atingiu 25% da meta estimada. O mesmo ocorre com o percentual de emergências de salvamento e resgate atendidas, calculada com base no total das ocorrências de salvamento de vidas humanas atendidas em 2019 em relação ao total de ocorrências de salvamento de vidas humanas atendidas no exercício de 2014, que atingiu 38% da meta estimada para o exercício até o 3º trimestre de 2019¹⁰⁵⁶.

Analisando separadamente a evolução orçamentária das ações do programa, observa-se que o não atingimento das metas físicas previamente estabelecidas possivelmente não possuem relação com a execução orçamentária, já que na maioria dos casos a despesa liquidada está muito próxima da dotação atualizada, muito embora algumas vezes divirjam da dotação inicial, conforme observado nitidamente em relação aos programas 4998 e 6061, por exemplo:

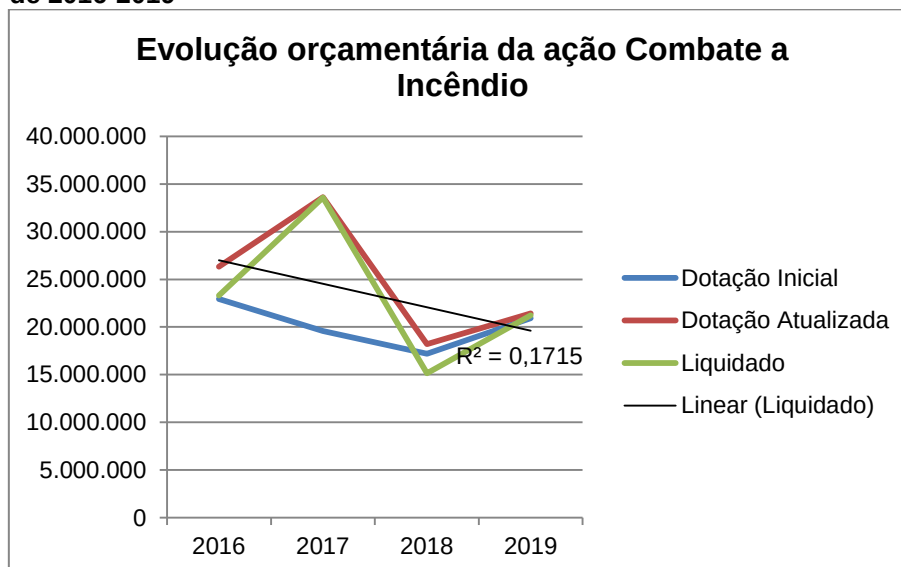
¹⁰⁵⁶ Destaca-se que não é possível precisar o motivo do não atingimento dessas metas, pois a redução no atendimento, de 2014 para 2019, pode representar ineficiência da corporação no atendimento às ocorrências ou pode ocorrer em função do número de ocorrências no Estado ter reduzido.



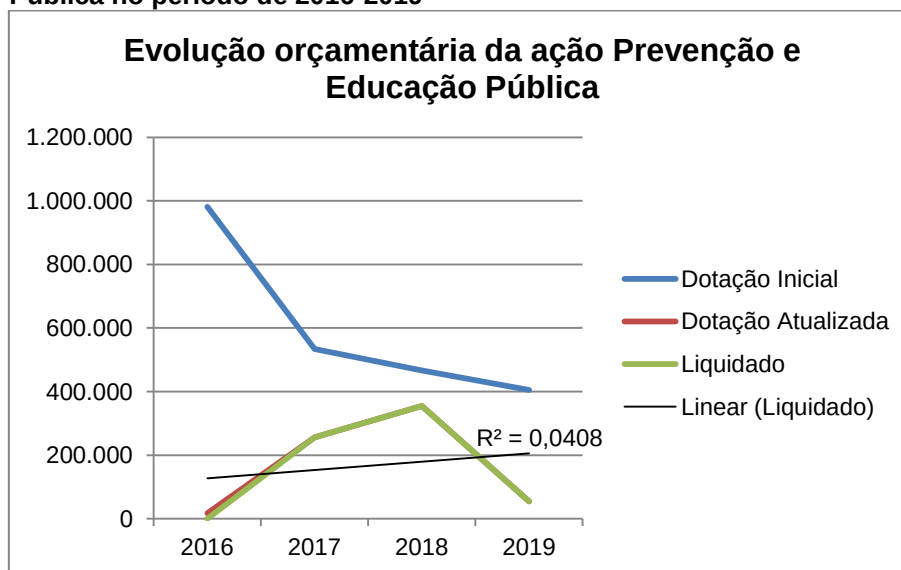
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Evolução orçamentária da Ação 4998 - Combate a Incêndio no período de 2016-2019



Evolução orçamentária da Ação 6061 - Produto Prevenção e Educação Pública no período de 2016-2019



Enquanto observamos uma tendência à queda nas despesas de ações como Combate a Incêndio, Salvamento e Resgate e Formação e Capacitação de Profissionais, por exemplo, há uma tendência de aumento nas despesas referentes à ação Construção/Readequação de Instalações Físicas e à ação Administração Geral do Corpo de Bombeiros.

Importante destacar que, além dos recursos orçamentários do Estado na prestação do serviço de bombeiro, existem as participações dos municípios na forma de convênio, conforme citado anteriormente, que podem influenciar no atingimento das metas físicas previstas nas peças orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3.6. CORRELAÇÃO COM OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ODS

Os ODS compõem uma agenda mundial composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidas até 2030, sendo as seguintes metas relacionadas com a atuação do CBPMESP:

- 1.5** “Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais” relaciona-se com os incisos I, III, IV, VIII, XIII e XVI da Lei Complementar nº 1.257/2015 e com os objetivos “Fortalecer o Programa Bombeiro Educador” e “Fortalecer prevenção primária para evitar afogamentos e acidentes aquáticos, por meio da educação pública” do Planejamento Estratégico do CBMPESP 2017-2020;
- 11.4** “Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo” relaciona-se com o mesmo inciso I e os incisos V, VIII, X e XIV do artigo 5º da Lei Complementar nº 1.257/2015; assim como com o Item 3.6 do relatório constante no TC 10692.989.20-5 (Atuação do CBPMESP em Atividades Preventivas), especialmente o subitem 3.4.2 (Mais de 90% das ocorrências de incêndio, em 2019, nos imóveis sujeitos à licença do corpo de bombeiros, ocorreram em edificações não regulares);
- 11.5** “Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade” está correlacionada ao seguinte objetivo do Planejamento Estratégico “Diminuir o tempo de deslocamento para atendimento emergencial em área urbana”, sendo analisados os tempos-resposta da corporação nos Itens 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3 e 3.3.4 do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5;
- 11.b** “Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis” está relacionado ao parágrafo 5º do artigo 144 da CF/88 e ao objetivo “Estar presente em todos os municípios com mais de 50.000 habitantes” do Planejamento Estratégico, o que não está sendo cumprido, conforme Tabela 6 do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 16.5** “Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas” correlaciona-se aos incisos IX, X e XI do artigo 5º da Lei Complementar 1.257/2015;
- 16.6** “Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” correlaciona-se com os incisos V, VI e IX do artigo 5º da Lei Complementar 1.257/2015, ao tópico do Planejamento Estratégico “Divulgar dados estatísticos de produtividade na internet” e aos Itens 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3 e 3.3.4 do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5;
- 16.7** “Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” relaciona-se com os objetivos “Digitalizar as comunicações via rádio operacionais do CBPMESP” e “Prover acionamento remoto de viaturas operacionais por meio de sistema de som nos quartéis” do Planejamento Estratégico.
- 17.17** “Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias” correlaciona-se com os artigos 5º, incisos IX, X e XI, 7º, 8º e 9º da Lei Complementar 1.257/15, além do tópico do Planejamento Estratégico “Fomentar formação de Planos de Auxílio Mútuo (PAM) e Redes Integradas de Emergências (RINEM)” , citado no Item 3.3.7 do Relatório disponível no TC 10692.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



XIII – Estudo Comparativo de Hospitais e Farmácias Administrados pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM)

XIII - ESTUDO COMPARATIVO DE HOSPITAIS E FARMÁCIAS ADMINISTRADOS PELA ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA (SPDM)
Disponível no TC 10695-989-20-2 contendo 39 anexos integrantes do evento 11
Programa: 0930 – Atendimento Integral e Descentralizado no SUS no Estado de São Paulo
Período: 2019
Secretaria de Estado da Saúde (SES)
Instrução: DCG-2 – DSF – I

INTRODUÇÃO

O Estudo visou dar cumprimento à solicitação do Conselheiro Relator das Contas do Governador do Estado de São Paulo do Exercício de 2019 para elaboração de estudo comparativo de estabelecimentos de saúde gerenciados pela “Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM)”.

A demanda possui como antecedente outro estudo, elaborado sob a mesma relatoria, em que se comparou seis estabelecimentos hospitalares estaduais com modelo de gerência diferentes, entre Administração Direta (AD) e Organização Social da Saúde (OSS), mas de mesmo porte e semelhante complexidade, analisando diversos aspectos, todavia sem adentrar em qual modelo de gerência era melhor .

Considerando que a gerência¹⁰⁵⁷ de estabelecimentos de saúde por entidades do terceiro setor se expandiu além de hospitais e ambulatórios, alcançando também outros serviços de saúde, o trabalho em questão manteve-se com foco nos hospitais, em razão do montante envolvido no custeio destes, e agregou farmácias, em virtude da experiência adquirida em recente trabalho de fiscalização realizado no âmbito da DCG.

Tanto para os hospitais, como para as farmácias, o objetivo escolhido foi verificar a existência de padrões, entretanto sem almejar a elaboração de *ranking*, inclusive por conta das diferenças significativas existentes entre os estabelecimentos que compõem a amostra.

¹⁰⁵⁷ A Portaria de Consolidação nº 1/2017 define **gerência** como a administração de uma unidade ou órgão de saúde (unidade básica de hospital, instituto, fundação, etc.), que se caracteriza como prestador de serviços no Sistema Único de Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Como limitação de escopo, por não ser uma auditoria, presumiu-se a fidedignidade dos dados obtidos junto aos estabelecimentos identificados na amostra, e limitou-se a evidenciar as variáveis selecionadas.

Dessa maneira, o trabalho foi desenvolvido orientado pela seguinte questão: **Quais os padrões existentes, dentre as variáveis escolhidas, com influência na oferta de serviços públicos aos cidadãos (contribuinte, usuário ou cliente) pelos estabelecimentos de saúde gerenciados pela SPDM?**

Na busca pelos padrões, trabalhou-se com as variáveis comumente exploradas quando se analisam os hospitais e farmácias, outras empiricamente desenvolvidas por esta Diretoria.

Sob essas variáveis, promoveu-se a coleta de dados que se deu mormente por meio de requisições dirigidas por e-mail aos hospitais e farmácias, mas também se utilizou de bases de dados disponibilizadas pelo Ministério da Saúde para extração da produção ambulatorial e hospitalar, além de consultas a sites do Ministério da Saúde e de transparência dos hospitais da SPDM.

A definição da amostra levou em conta a exigência do Relator, ou seja, contemplou somente estabelecimentos gerenciados pela SPDM¹⁰⁵⁸.

Características dos estabelecimentos hospitalares da amostra

Região de Saúde	Hospitais de Tipo de estabelecimento	Total de Leitos Porte	Fluxo de Clientela Especialidade dos Leitos	Habilitações
35011 Alto do Tietê	Hospital de Clínica Luzia de Pinho Melo	292	Porta Aberta	508 TRATAMENTO DO GLAUCOMA COM MEDICAMENTOS DO COMPONENTE ESPECIALIZADO DA ASSISTENCIA FARMACEUTICA (CEAF)
	Geral	Grande	- Cirúrgico - Clínico - Pediátrico - Complementar - Outras Especialidades - Hospital Dia	801 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE CARDIOVASCULAR* 803 CIRURGIA CARDIOVASCULAR E PROCEDIMENTOS EM CARDIOLOGIA INTERVENcionista 1101 SERVICO HOSPITALAR PARA TRATAMENTO AIDS 1202 PROCEDIMENTOS CIRURGICOS, DIAGNOSTICOS OU TERAPEUTICOS - HOSPITAL DIA 1601 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM NEUROLOGIA/NEUROCIRURGIA*. 1706 UNACON 1708 UNACON COM SERVICO DE HEMATOLOGIA

¹⁰⁵⁸O termo amostra representa todos os estabelecimentos hospitalares administrados pela SPDM, exceto o Hospital Regional de Sorocaba (inaugurado em 2018 por meio de PPP) e o Pólo de Atenção Intensiva em Saúde Mental da Zona Norte - PAI Zona Norte que utiliza o CNES do Conjunto Hospitalar Mandaqui (AD). Além disso, também inclui todas as Farmácias administradas pela SPDM identificadas pela DCG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Região de Saúde	Hospitais de Tipo de estabelecimento	Total de Leitos Porte	Fluxo de Clientela de Especialidade dos Leitos	Habilitações
				2301 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM TERAPIA NUTRICIONAL* 2304 ENTERAL E PARENTERAL 2407 CORNEA/ESCLERA 2420 RETIRADA DE ORGAOS E TECIDOS 2601 UTI II ADULTO 2603 UTI II PEDIATRICA 2608 UTI CORONARIANA TIPO II
35011 Alto do Tietê	Hospital Geral de Guarulhos	287	Porta Aberta	1202 PROCEDIMENTOS CIRURGICOS, DIAGNOSTICOS OU TERAPEUTICOS - HOSPITAL DIA 1601 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM NEUROLOGIA/NEUROCIRURGIA*. 2301 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM TERAPIA NUTRICIONAL* 2303 ENTERAL 2304 ENTERAL E PARENTERAL 2501 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM TRAUMATO-ORTOPEDIA* 2601 UTI II ADULTO 2603 UTI II PEDIATRICA 2610 UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL TIPO II - UTIN II 2901 VIDEOCIRURGIAS
	Geral	Grande	- Cirúrgico - Clínico - Obstétrico - Pediátrico - Complementar	
35015 Grande ABC	Hospital Estadual de Diadema	272	Porta Aberta	1202 PROCEDIMENTOS CIRURGICOS, DIAGNOSTICOS OU TERAPEUTICOS - HOSPITAL DIA 1414 ATENÇÃO HOSPITALAR DE REFERÊNCIA À GESTAÇÃO DE ALTO RISCO TIPO II 1601 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM NEUROLOGIA/NEUROCIRURGIA*. 1714 HOSPITAL GERAL COM CIRURGIA ONCOLOGICA 2301 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM TERAPIA NUTRICIONAL* 2304 ENTERAL E PARENTERAL 2501 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM TRAUMATO-ORTOPEDIA* 2601 UTI II ADULTO 2603 UTI II PEDIATRICA 2610 UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL TIPO II - UTIN II 2802 UNIDADE DE CUIDADOS INTERMEDIÁRIOS NEONATAL CONVENCIONAL (UCINCO) 2803 UNIDADE DE CUIDADOS INTERMEDIÁRIOS NEONATAL CANGURU (UCINCA) 2901 VIDEOCIRURGIAS
	Geral	Grande	- Cirúrgico - Clínico - Obstétrico - Pediátrico - Complementar - Outras Especialidades - Hospital Dia	
35013 Mananciais	Hospital Geral de Pirajussara	317	Porta Fechada	508 TRATAMENTO DO GLAUCOMA COM MEDICAMENTOS DO COMPONENTE ESPECIALIZADO DA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Região de Saúde	Hospitais de Tipo de estabelecimento	Total de Leitos Porte	Fluxo de Clientela de Especialidade dos Leitos	Habilitações
	Geral	Grande	- Cirúrgico - Clínico - Obstétrico - Pediátrico - Complementar - Outras Especialidades - Hospital Dia	ASSISTENCIA FARMACEUTICA (CEAF) 801 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE CARDIOVASCULAR* 803 CIRURGIA CARDIOVASCULAR E PROCEDIMENTOS EM CARDIOLOGIA INTERVENIONISTA 805 CIRURGIA VASCULAR 1202 PROCEDIMENTOS CIRURGICOS, DIAGNOSTICOS OU TERAPEUTICOS - HOSPITAL DIA 1414 ATENÇÃO HOSPITALAR DE REFERÊNCIA À GESTAÇÃO DE ALTO RISCO TIPO II 1601 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM NEUROLOGIA/NEUROCIRURGIA*. 1714 HOSPITAL GERAL COM CIRURGIA ONCOLOGICA 2301 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM TERAPIA NUTRICIONAL* 2304 ENTERAL E PARENTERAL 2501 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM TRAUMATO-ORTOPEDIA* 2601 UTI II ADULTO 2603 UTI II PEDIATRICA 2610 UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL TIPO II - UTIN II 2702 HOSPITAL TIPO II EM URGENCIA 2802 UNIDADE DE CUIDADOS INTERMEDIÁRIOS NEONATAL CONVENCIONAL (UCINCO) 2803 UNIDADE DE CUIDADOS INTERMEDIÁRIOS NEONATAL CANGURU (UCINCA) 2901 VIDEOCIRURGIAS
35016 - São Paulo (Sul)	Hospital Geral de Pedreira	283	Porta Aberta	1202 PROCEDIMENTOS CIRURGICOS, DIAGNOSTICOS OU TERAPEUTICOS - HOSPITAL DIA 1414 ATENÇÃO HOSPITALAR DE REFERÊNCIA À GESTAÇÃO DE ALTO RISCO TIPO II 2301 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM TERAPIA NUTRICIONAL* 2304 ENTERAL E PARENTERAL 2501 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM TRAUMATO-ORTOPEDIA* 2604 UTI III ADULTO 2606 UTI III PEDIATRICA 2611 UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL TIPO III - UTIN III 2802 UNIDADE DE CUIDADOS INTERMEDIÁRIOS NEONATAL CONVENCIONAL (UCINCO) 2803 UNIDADE DE CUIDADOS INTERMEDIÁRIOS NEONATAL CANGURU (UCINCA)
	Geral	Grande	- Cirúrgico - Clínico - Obstétrico - Pediátrico - Complementar - Outras Especialidades - Hospital Dia	ALTA COMPLEXIDADE EM TRAUMATO-ORTOPEDIA* 2604 UTI III ADULTO 2606 UTI III PEDIATRICA 2611 UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL TIPO III - UTIN III 2802 UNIDADE DE CUIDADOS INTERMEDIÁRIOS NEONATAL CONVENCIONAL (UCINCO) 2803 UNIDADE DE CUIDADOS INTERMEDIÁRIOS NEONATAL CANGURU (UCINCA)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Região de Saúde	Hospitais de Tipo de estabelecimento	Total de Leitos Porte	Fluxo de Clientela de Especialidade dos Leitos	Habilitações
				2901 VIDEOCIRURGIAS
35016 - São Paulo (Centro)	Hospital de Transplantes do Estado de São paulo	168	Porta Fechada	1101 SERVICO HOSPITALAR PARA TRATAMENTO AIDS 1202 PROCEDIMENTOS CIRURGICOS, DIAGNOSTICOS OU TERAPEUTICOS - HOSPITAL DIA 1204 HOSPITAL DIA EM INTERCORRENCIAS POS - TRANSPLANTE DE MEDULA OSSEA E DE OUTROS PRECURSORES HEMATOPOETICOS 1601 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM NEUROLOGIA/NEUROCIRURGIA*. 1708 UNACON COM SERVICO DE HEMATOLOGIA 1718 ONCOLOGIA CIRÚRGICA HOSPITAL PORTE B 2301 UNIDADE DE ASSISTENCIA DE ALTA COMPLEXIDADE EM TERAPIA NUTRICIONAL* 2304 ENTERAL E PARENTERAL 2401 TRANSPLANTE DE MEDULA OSSEA - AUTOGENICO 2402 TRANSPLANTE DE MEDULA OSSEA - ALOGENICO APARENTADO 2407 CORNEA/ESCLERA 2408 RIM 2409 FIGADO 2420 RETIRADA DE ORGAOS E TECIDOS 2604 UTI III ADULTO 2606 UTI III PEDIATRICA 2901 VIDEOCIRURGIAS
	Geral	Médio (excluindo complementares)	- Cirúrgico - Clínico - Pediátrico - Complementar - Outras Especialidades	

Fonte: TC-10695-989-20-2

Sob tal exigência, a abordagem em pares, procedida em estudo antecedente mediante equivalência de porte¹⁰⁵⁹ e semelhante complexidade¹⁰⁶⁰, não se viabilizou dada as diferenças de regiões de saúde¹⁰⁶¹ e/ou insuficiente

¹⁰⁵⁹ "Hospital de grande porte – hospital com capacidade instalada de 151 a 500 leitos; Hospital de médio porte – hospital com capacidade instalada de 51 a 150 leitos; Hospital de pequeno porte – hospital com capacidade instalada de até 50 leitos; Hospital de porte especial – hospital com capacidade instalada acima de 500 leitos.

¹⁰⁶⁰ Níveis de complexidade – limites utilizados para hierarquizar os estabelecimentos do sistema de saúde, segundo a disponibilidade de recursos, a diversificação de atividades prestadas e a sua frequência.

¹⁰⁶¹ Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, art. 2º: "Região de Saúde - espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de Municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



convergência de habilitações¹⁰⁶² e/ou falta de correspondência entre leitos de especialidades (médica, cirúrgica, gineco-obstétrica e pediátrica) e/ou falta de correspondência entre leitos de UTI (adulto, pediátrico ou neonatal) e/ou diferenças de fluxos de clientela, fato que deve ser considerado, S.M.J., quando da inexistência de padrões.

No que diz respeito às farmácias administradas pela SPDM, a caracterização apropriada ao estudo leva em conta a forma de atendimento; elenco de medicamentos do Componente Especializado de Assistência Farmacêutica (Ceaf - geral ou por especialidades) e número médio de pacientes atendidos por mês.

Caracterização da Amostra de farmácias (CEAF e Nº de Pacientes)

	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
Nº de medicamentos ativos	268	231	251	262	256
Quantidade Ceaf - grupo 1	158	143	115	153	113
Quantidade Ceaf - grupo 2	96	77	123	94	109
Quantidade Ceaf - grupo 3	0	0	0	0	0
Nº de atendimentos realizados em 2019	787.270	398.238	148.681	718.534	306.852
Nº de pacientes atendidos (total)	586.930	285.563	99.213	590.721	216.872
Nº de pacientes atendidos (média 2019)	65.214	31.729	11.024	65.636	24.096

Fonte: TC-10695-989-20-2

Caracterização da Amostra de farmácias (Formas de atendimento)

Farmácia	Direto ao Público	À domicílio	Indireto ao Público (por meio de outros órgãos ou estabelecimentos de Saúde privados)	Outras formas de atendimentos
FME Campinas	Sim	Não	Sim, serviços de hemodiálise e de aplicação assistida de medicamentos	Sim, distribuição a municípios
FME Maria Zélia	Sim	Sim	Sim, serviços de hemodiálise e de aplicação assistida de medicamentos	Não
FME Várzea do Carmo	Sim	Sim	Sim, serviços de hemodiálise e de aplicação assistida de medicamentos	Não
FME Vila Mariana	Sim	Não	Sim, serviços de hemodiálise e de aplicação assistida de medicamentos	Não

¹⁰⁶² Refere-se à Tabela de Habilitações instituída pelo MS e que é utilizada no SCNES. Estas habilitações significam que o estabelecimento de saúde reúne condições técnicas operacionais para a prestação de determinado tipo de assistência. As habilitações são concedidas aos estabelecimentos de saúde através de portarias do MS ou em alguns casos, de forma descentralizada, através de portarias dos próprios gestores estaduais ou municipais responsáveis por sua gestão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Farmácia	Direto ao Público	À domicílio	Indireto ao Público (por meio de outros órgãos ou estabelecimentos de Saúde privados)	Outras formas de atendimentos
FME Guarulhos	Sim	Não	Sim, serviços de hemodiálise e de aplicação assistida de medicamentos	Não

Fonte: TC-10695-989-20-2

Subordinada à mesma exigência, a abordagem em pares, procedida em estudo antecedente com hospitais, não se viabilizou dada a falta de correspondência de formas de atendimento à população ou de faixa (diferença de 10%) de nº de pacientes por mês (média). Fato que deve ser considerado, S.M.J., quando da inexistência de padrões.

No decorrer dos trabalhos, impactaram na operacionalização: (i) erros ou impropriedades na formulação de itens de requisição, ensejando a desconsideração do item no estudo, novas requisições ou utilização de outras fontes de informação; (ii) reiteração de solicitações de dilações de prazos para uma mesma requisição; (iii) atendimento parcial de determinados itens, impactando na identificação de padrões; e (iv) inconsistências entre itens ou conceituais em respostas, motivando novas requisições ou a inviabilidade de verificação de padrão. A título de exemplo, o Hospital Geral de Diadema informou não possuir equipamentos de Raios-X (Hemodinâmica), mas comunicou a realização de exames; e o Hospital Geral de Guarulhos informou possuir tal equipamento, mas não comunicou a quantidade de exames.

CONCEITOS E TERMINOLOGIA

De forma a subsidiar e facilitar entendimento dos padrões identificados, tem-se adiante considerações, conceitos e terminologias a serem considerados conforme o estabelecimento de saúde em estudo.

Indicadores em Saúde

Um indicador é uma unidade de medida relacionada a uma atividade ou que pode ser usada como um guia para monitorar e avaliar a qualidade de importantes cuidados providos ao paciente e as atividades dos serviços de suporte. Dessa forma, não é uma medida direta de qualidade, consistindo em uma chamada que identifica ou dirige a atenção para assuntos específicos de resultados, dentro de uma organização de saúde, que devem ser motivo de uma revisão. BITTAR (2001, p. 22)¹⁰⁶³

Pode assumir as seguintes formas: (i) taxa/coeficiente – “é o número de vezes que um fato ocorreu dividido pelo número de vezes que ele

¹⁰⁶³ Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



poderia ter ocorrido, multiplicado por uma base e definido no tempo e no espaço". Exemplos: mortalidade geral, infecção hospitalar e letalidade.; (ii) índice – “é a relação entre dois números ou a razão entre determinados valores, tendo como exemplo o índice de giro ou de rotatividade dos leitos e camas”; (iii) números absolutos - valores resultantes de atividades, ações ou estudos de processos, resultados, estrutura ou meio ambiente; e (iv) fatos – “ocorrência de um resultado benéfico ou não, como por exemplo um sangramento inesperado, uma reação alérgica, uma não conformidade ou outro resultado qualquer adverso ou não”. (BITTAR, 2001, p. 22)¹⁰⁶⁴

Sob essas formas, os indicadores medem aspectos qualitativos e/ou quantitativos relativos a:

“(…) condições de saúde de uma determinada população, a fatores demográficos, geográficos, educacionais, socioculturais, econômicos, políticos, legais e tecnológicos e existência ou não de instituições de saúde.

“(…) parte física de uma instituição, os seus funcionários, instrumentais, equipamentos, móveis, aspectos relativos à organização, entre outros.

“(…) atividades de cuidados realizadas para um paciente, frequentemente ligadas a um resultado, assim como atividades ligadas à infraestrutura para prover meios para atividades-fim como ambulatório/emergência, serviços complementares de diagnóstico e terapêutica e internação clínico cirúrgica para atingirem suas metas.

“(…) efeitos decorrentes da combinação de fatores do meio ambiente, estrutura e processos acontecidos ao paciente depois que algo é feito (ou não) a ele, ou efeitos de operações técnicas e administrativas entre as áreas e subáreas de uma instituição.

“(…) eventos sentinela – instrumento que mede o quanto é sério, indesejável, e frequentemente o quanto pode ser evitável um resultado nos cuidados prestados ao paciente: revisão de casos individuais dirigida para cada ocorrência”. (BITTAR, 2001, p. 22/23)¹⁰⁶⁵

Nesses termos, adiante estão expostos uma relação não exaustiva de conceitos a serem considerados na análise de estabelecimentos hospitalares.

Indicadores e Conceitos

Grupo de Indicadores	Indicador	Conceitos
Indicador de Recursos Humanos	Relação Médico/Enfermeiro/Fisioterapeuta–Leito ¹⁰⁶⁶	Leito especializado – leito hospitalar destinado acomodar pacientes em determinada especialidade médica; Leito hospitalar – cama destinada à internação de um cliente no hospital.

¹⁰⁶⁴ Idem.

¹⁰⁶⁵ Ibidem.

¹⁰⁶⁶ A relação funcionário/leito pode mostrar falha de alocação (Barradas Barata, 2009. Disponível em: http://www.cqh.org.br/portal/pag/anexos/baixar.php?p_ndoc=213&p_nanexo=99).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Grupo de Indicadores	Indicador	Conceitos
Indicadores de Qualidade	Taxa de Cesárea ¹⁰⁶⁷	Relação percentual entre o número de cesáreas ocorridas no hospital em determinado período e o número de partos no mesmo período.
	Taxa de Suspensão de Cirurgia	Número de cirurgias suspensas dividido pelo total de cirurgias programadas em determinado período e multiplicado por 100
	Taxa de Infecção hospitalar	Relação percentual entre o número de infecções adquiridas pelo paciente durante sua permanência no hospital, em determinado período, e o número de pacientes egressos (por altas e ou óbitos) no mesmo período.
	Mortalidade hospitalar ¹⁰⁶⁸	Relação percentual entre o número de óbitos ocorridos em pacientes internados, durante um determinado período, e o número de pacientes egressos (por altas e ou óbitos) no mesmo período.
Indicador de Eficiência Técnica	Relação alta/Leitos	Alta – ato médico que determina o encerramento da modalidade de assistência que vinha sendo prestada ao doente até o momento, por cura, melhora, inalteração, a pedido ou transferência. O paciente poderá, caso necessário, receber outra modalidade de assistência, seja no mesmo estabelecimento, em outro ou no próprio domicílio; Leito especializado – leito hospitalar destinado a acomodar pacientes em determinada especialidade médica; Leito hospitalar – cama destinada à internação de um cliente no hospital. (Não considerar como leito hospitalar os leitos de observação e os leitos da unidade de terapia intensiva.)
Indicadores de Desempenho	Média de Permanência (dias) ¹⁰⁶⁹	Relação numérica entre o total de pacientes-dia em determinado período e o total de doentes egressos do hospital (por altas e ou óbitos) no mesmo período.
	Índice de Intervalo de Substituição	Assinala o tempo médio em que um leito permanece desocupado, entre a saída de um cliente e a admissão de outro. Essa medida relaciona a taxa de ocupação com a média de permanência.
	Índice de Renovação	1º) Relação entre o número de clientes egressos do hospital (por altas e ou óbitos) em determinado período e o número de leitos postos à disposição dos clientes no mesmo período. Representa a utilização do leito hospitalar durante o período considerado; 2º) Indicação do número de clientes que podem ocupar um leito durante um determinado período.
	Taxa de Ocupação ¹⁰⁷⁰	1º) Relação percentual entre o número de pacientes-dia, em determinado período, e o número de leitos-dia no mesmo período; 2º) Relação percentual entre a média dos censos diários, em determinado período, e a capacidade de operação do hospital no mesmo período.
Indicadores de Produção	Número de Internações ¹⁰⁷²	Internação – admissão de um paciente para ocupar um leito hospitalar, por um período igual ou maior que 24 horas.

¹⁰⁶⁷ Em relação a taxa de cesárea existe um limite máximo, preconizado por especialistas, de 25%, já incluídos aí as gestações de alto risco (Barradas Barata, 2009. Disponível em: http://www.cqh.org.br/portal/pag/anexos/baixar.php?p_ndoc=213&p_nanexo=99). Portaria 1.101, de 13 de junho de 2002: Até 15% por Estado. A média no Brasil de cesáreas, em 1999, foi de 24,9%, sendo de 30,1% no Mato Grosso do Sul e de 11,3% no Amapá.

¹⁰⁶⁸ Portaria 1.101, de 13 de junho de 2002: A mortalidade hospitalar no Brasil apresenta uma média de 2,63% sendo 4,05% RJ e 0,88% no MA (1999).

¹⁰⁶⁹ Portaria 1.101, de 13 de junho de 2002: A média de permanência hospitalar no Brasil /SUS, em 1999 foi de 5,98 dias, sendo 8,92 no Rio de Janeiro e 3,64 em Rondônia (1999).

¹⁰⁷⁰ Em relação a taxa de ocupação, há de se destacar o informado por Barradas Barata(2009): - o percentual de ocupação de leitos para hospitais gira em torno de 85%, já que o restante deve ser preservado para higienização, manutenção e outras tarefas relativas; e- 40% dos 613 hospitais contratados e conveniados com o SUS/SP apresentam menos de 40% de taxa de ocupação. Portaria 1.101, de 13 de junho de 2002: O Brasil apresentou, em 1999, uma média de 48% de ocupação/leito/ano para o SUS, contra 80 a 85% que seria a média desejável. A Taxa de ocupação média Brasil, em 1999, foi de 48%, sendo 74% no Distrito Federal e 24% no Maranhão.

¹⁰⁷² A AIH sempre terá por objeto a internação, mas não se confunde. Isto porque, a relação internação/ AIH assume a forma 1 para "n", em que "n" pode ser maior ou igual a 1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Grupo de Indicadores	Indicador	Conceitos
e Produtividade 1071	Número de Pacientes-dia	Paciente-dia – unidade de mensuração da assistência prestada, em um dia hospitalar, a um paciente internado. O dia de alta somente será computado quando ocorrer no dia da internação.
	Cirurgia/Sala	Sala de cirurgia – elemento destinado à realização de intervenções cirúrgicas.
	Taxa de Cirurgia/Saída	Saída hospitalar – saída do doente do hospital por óbito ou por alta.
	Total Parto/Sala	Sala de cirurgia – elemento destinado à realização de intervenções cirúrgicas. Sala de parto – elemento destinado ao atendimento ao parto por via vaginal.
	Total de exames ¹⁰⁷³	Exames laboratoriais clínicos e de imagem
	Exames/Internação	Internação – admissão de um paciente para ocupar um leito hospitalar, por um período igual ou maior que 24 horas.

Fonte: TC-10695-989-20-2

Terminologia relacionada à Assistência Farmacêutica

Especificamente para as farmácias, recorreu-se a Portaria de Consolidação Nº 2, de 28 de setembro de 2017 para extrair uma relação não exaustiva de conceitos que, em alguma medida, serão considerados ao longo do trabalho.

Terminologia relacionada à assistência farmacêutica

Termo	Conceito
Assistência ambulatorial	Conjunto de procedimentos médicos e terapêuticos de baixa complexidade, possíveis de realização em ambulatorios e postos de saúde.
Assistência farmacêutica	Grupo de atividades relacionadas com o medicamento, destinadas a apoiar as ações de saúde demandadas por uma comunidade. Envolve o abastecimento de medicamentos em todas e em cada uma de suas etapas constitutivas, a conservação e controle de qualidade, a segurança e a eficácia Terapêutica dos medicamentos, o acompanhamento e a avaliação da utilização, a obtenção e a difusão de informação sobre medicamentos e a educação permanente dos profissionais de saúde, do paciente, da comunidade para assegurar o uso racional de medicamentos.
Dispensação	É o ato profissional farmacêutico de proporcionar um ou mais medicamentos a um paciente, geralmente como resposta a apresentação de uma receita elaborada por um profissional autorizado. Neste ato o farmacêutico informa e orienta o paciente sobre o uso adequado do medicamento. São elementos importantes da orientação, entre outros, a ênfase no cumprimento da dosagem, a influência dos alimentos, a interação com outros medicamentos, o reconhecimento de reações adversas potenciais e as condições de conservação dos produtos.
Fármacos	Substância química que é o princípio ativo do medicamento.
Forma de comercialização	Forma na qual o medicamento é vendido: supositório, comprimido, cápsulas.
Formulação farmacêutica	Relação quantitativa de farmoquímicos que compõem um medicamento.
Medicamento	Produto farmacêutico com finalidade profilática, curativa, paliativa ou para fins de diagnóstico.

¹⁰⁷¹ As relações Cirurgia/Sala, Taxa de Cirurgia/Saída e Total Parto/Sala permitem caracterizar o perfil do hospital (clínico, cirúrgico, obstétrico).

¹⁰⁷³ O quantitativo de exames, ao mesmo tempo em que pode ser “quanto maior, melhor”, também pode ser caracterizado como desperdício, se fruto de solicitações desnecessárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Termo	Conceito
Medicamentos de dispensação em caráter excepcional	Medicamentos utilizados em doenças raras, geralmente de custo elevado, cuja dispensação atende a casos específicos.
Medicamentos essenciais	São os medicamentos considerados básicos e indispensáveis para atender a maioria dos problemas de saúde da população.
Medicamentos de interesse em saúde pública	São aqueles utilizados no controle de doenças, que, em determinada comunidade, tem magnitude, transcendência ou vulnerabilidade relevante e cuja estratégia básica de combate é o tratamento dos doentes.
Medicamentos tarjados	São os medicamentos cujo uso requer a prescrição do médico ou dentista e que apresentam, em sua embalagem tarja (vermelha ou preta) indicativa desta necessidade.
Prescrição	Ato de definir o medicamento a ser consumido pelo paciente, com a respectiva dosagem e duração do tratamento. Em geral, esse ato é expresso mediante a elaboração de uma receita médica.
Prescritores	Profissionais de saúde credenciados para definir o medicamento a ser usado (médico ou dentista).
Produtos psicotrópicos	Substâncias que afetam os processos mentais e podem produzir dependência.
Protocolos de intervenção farmacêutica	Roteiros de indicação e prescrição, graduados de acordo com as variações e a gravidade de cada afecção.
Registro de medicamentos	Ato privativo ao órgão competente do Ministério da Saúde destinado a conceder o direito de fabricação do produto.
Uso racional de medicamentos	É o processo que compreende a prescrição apropriada; a disponibilidade oportuna e a preços acessíveis; a dispensação em condições adequadas; e o consumo nas doses indicadas, nos intervalos definidos e no período de tempo indicado de medicamentos eficazes, seguros e de qualidade

Fonte: TC-10695-989-20-2

ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE HOSPITAIS ADMINISTRADOS PELA SPDM

A análise comparativa (estudo) se dará em frentes (“gestão hospitalar”, “indicadores” e “objetivos, riscos e custos”), subdivididas em dimensões de acordo com a variável em estudo, por meio de tabelas ou gráficos, e sempre com conclusão abordando a existência ou não de padrão.

Gestão Hospitalar

A gestão hospitalar, ou administração hospitalar, “envolve o gerenciamento de sistemas da saúde, seus processos, pessoas, materiais e equipamentos. A função pode incluir também o planejamento e controle de compras e custos, a supervisão de contratos e convênios, o diagnóstico e solução de problemas técnico-administrativos e o desenvolvimento, inovação e aplicação de processos nessas unidades”¹⁰⁷⁴.

¹⁰⁷⁴ Disponível em: <https://www.guiadacarreira.com.br/cursos/gestao-hospitalar-2/>. Acesso em: 09 abr.20



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Capacidade hospitalar

A capacidade hospitalar é explicada em algumas vertentes, de acordo com a Portaria GM/MS nº 312/02:

Capacidade hospitalar planejada: É a capacidade total de leitos do hospital, levando-se em conta a área física destinada à internação e de acordo com a legislação em vigor, mesmo que parte destes leitos esteja desativada por qualquer razão.

Capacidade hospitalar instalada: É a capacidade dos leitos que são habitualmente utilizados para internação, mesmo que alguns deles eventualmente não possam ser utilizados por um certo período, por qualquer razão. A capacidade hospitalar instalada deve corresponder ao número de leitos informados no cadastro do hospital junto ao Ministério da Saúde.

Capacidade hospitalar operacional: É a capacidade dos leitos em utilização e dos leitos passíveis de serem utilizados no momento do censo, ainda que estejam desocupados.

Complementando as definições acima, particularmente no que tange aos conceitos atinentes aos leitos, tendo em vista que “a não uniformização da nomenclatura usada nos censos hospitalares dificulta a formulação das pesquisas, a interpretação das informações geradas e a realização de estudos comparativos entre os diversos serviços existentes no País”¹⁰⁷⁵, as seguintes definições são de suma importância para o entendimento das explanações deste tópico¹⁰⁷⁶:

Leito hospitalar de internação: É a cama numerada e identificada destinada à internação de um paciente dentro de um hospital, localizada em um quarto ou enfermaria, que se constitui no endereço exclusivo de um paciente durante sua estadia no hospital e que está vinculada a uma unidade de internação ou serviço.

Leitos instalados: Leitos que são habitualmente utilizados para internação, mesmo que alguns deles eventualmente não possam ser utilizados por um certo período, por qualquer razão. Os leitos instalados devem corresponder aos leitos informados no cadastro do hospital junto ao Ministério da Saúde e essa informação deve ser atualizada no cadastro do hospital junto ao Ministério da Saúde.

Leitos operacionais: São os leitos em utilização e os leitos passíveis de serem utilizados no momento do censo, ainda que estejam desocupados.

Os leitos de internação são classificados em¹⁰⁷⁷:

Leito Clínico: leito de internação hospitalar destinado a acomodar pacientes de qualquer especialidade clínica, sendo possível a sua subclassificação por especialidade tais como: aids, cardiologia, clínica geral, dermatologia, geriatria, hansenologia, hematologia, nefrologia,

¹⁰⁷⁵ BRASIL, 2002. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.

¹⁰⁷⁶ Idem.

¹⁰⁷⁷ BRASIL, 2016. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



neonatologia, neurologia, oncologia, pneumologia, saúde mental e outros,

Leito Cirúrgico: leito de internação hospitalar destinado a acomodar pacientes de qualquer especialidade cirúrgica, sendo possível a sua subclassificação por especialidade tais como: buco maxilo facial, cardiologia, cirurgia geral, endocrinologia, gastroenterologia, ginecologia, nefrologiaurologia, neurocirurgia, oftalmologia, oncologia ortopediatraumatologia, otorrinolaringologia, plástica, torácica, transplante e outros.

Leito Obstétrico: leito de internação hospitalar destinado a acomodar as gestantes e puérperas para atendimento assistencial clínico e/ou cirúrgico.

Leito Pediátrico: leito de internação hospitalar destinado a acomodar pessoas menores de 15 anos.

Os leitos complementares são aqueles que representam a Unidade intermediária, Unidade intermediária neonatal, Unidade isolamento, UTI adulto I, UTI adulto II, UTI adulto III, UTI infantil I, UTI infantil II, UTI infantil III, UTI neonatal I, UTI neonatal II, UTI neonatal III e UTI de Queimados¹⁰⁷⁸.

Para Ramos¹⁰⁷⁹, a proporção de leitos complementares identifica os de mais elevada complexidade e resolubilidade (cuidados intensivos, intermediários e isolamento) no universo de leitos disponíveis.

Realizadas as explanações necessárias, para efeito do estudo, os leitos instalados foram considerados como leitos “existentes”; e os leitos operacionais, como os leitos “em uso/condições de uso”.

A tabela a seguir expõe a evolução do número de leitos ofertados ao cidadão, bem como grau de disponibilidade destes leitos, depreendido pelo número de leitos em uso (em utilização ou passível de utilização) em relação aos leitos existentes.

Relação entre leitos totais e complementares

RELAÇÃO LEITOS TOTAIS X COMPLEMENTARES													
Especialidade/Tipo de Leito complementar	Ano	Luzia		Guarulhos		Pedreira		Pirajussara		Diadema		Transplantes	
		Existentes	Em uso /condições de uso	Existentes	Em uso /condições de uso	Existentes	Em uso /condições de uso	Existentes	Em uso /condições de uso	Existentes	Em uso /condições de uso	Existentes	Em uso /condições de uso
Internação	2017	251	251	263	263	252	252	242	242	199	199	132	132
	2018	251	251	251	251	285	285	242	242	199	199	132	132

¹⁰⁷⁸ SÃO PAULO, 2010. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.

¹⁰⁷⁹ Ramos et al, 2015. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



RELAÇÃO LEITOS TOTAIS X COMPLEMENTARES													
Especialidade/Tipo de Leito complementar	Ano	Luzia		Guarulhos		Pedreira		Pirajussara		Diadema		Transplantes	
		Existentes	Em uso / condições de uso	Existentes	Em uso / condições de uso	Existentes	Em uso / condições de uso	Existentes	Em uso / condições de uso	Existentes	Em uso / condições de uso	Existentes	Em uso / condições de uso
	2019	251	251	251	251	288	288	238	238	201	201	132	132
Hospital-dia	2017	12	12	0	0	6	6	12	12	19	19	9	9
	2018	12	12	0	0	6	6	12	12	19	19	9	9
	2019	12	12	0	0	6	6	12	12	19	19	15	15
Complementares	2017	29	19	36	36	31	31	25	25	33	33	21	21
	2018	29	19	36	36	31	31	25	25	33	33	21	21
	2019	29	29	36	36	31	31	25	25	52	52	21	21
Totais	2017	292	282	299	299	289	289	279	279	251	251	162	162
	2018	292	282	287	287	322	322	279	279	251	251	162	162
	2019	292	292	287	287	325	325	275	275	272	272	168	168

Fonte: TC-10695-989-20-2

Para se ter ideia quanto a suficiência desses leitos em relação a demanda, pode se utilizar a taxa de ocupação hospitalar¹⁰⁸⁰. A tabela a seguir expõe o número de dias que a taxa de ocupação ficou acima de 100%, ou seja, situação em que o número de pacientes superou a capacidade hospitalar instalada e as internações se deram em leitos extras (camas e macas)¹⁰⁸¹.

Taxa de Ocupação no período 2017 a 2019

TAXA DE OCUPAÇÃO						
Exercício	Nº de dias maior que 100%					
	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
2017	335	0	0	165	0	0
2018	353	0	0	194	0	0
2019	365	0	0	130	0	0

Fonte: TC-10695-989-20-2

¹⁰⁸⁰ Relação percentual entre o número de pacientes-dia e o número de leitos-dia em determinado período, porém considerando-se para o cálculo dos leitos dia no denominador os leitos instalados e constantes do cadastro do hospital, incluindo os leitos bloqueados e excluindo os leitos extras.

¹⁰⁸¹ São definidos como a "cama ou maca que não são habitualmente utilizados para internação, mas que por qualquer razão são ativados, seja em áreas que habitualmente não seriam destinadas à internação, seja em áreas que passam a comportar mais leitos do que normalmente comportam, mesmo que esses leitos sejam disponibilizados em condições diferentes das habituais".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Conclusão: (i) Exceção feita aos leitos complementares, identifica-se padrão quando a disponibilidade integral dos leitos existentes (internação e hospital dia) à população; (ii) não há padrão quanto a suficiência da capacidade instalada.

Equipamentos

O conhecimento da composição dos equipamentos médico-hospitalares é indicativo do perfil assistencial, grau de resolubilidade e papel estratégico do hospital dentro da rede de serviços.

Categorias de Equipamentos

Categoria	Composição
Equipamentos de infra-estrutura	São definidos aqui como equipamentos e dispositivos que fornecem, suprem ou retiram energia, água, gases. Fazem o condicionamento ambiental, a iluminação etc. Como exemplo: central de gases, sistema de ar condicionado, grupo gerador, transformadores de energia elétrica, filtros de limpeza de água, sistema de tratamento de lixo e esgoto hospitalar, iluminação de emergência etc.
Equipamentos de apoio	São definidos aqui como equipamentos que dão suporte ao pessoal de saúde (médico, enfermeiras e auxiliares de enfermagem) no tratamento ao paciente. Como exemplo: centrais de esterilização, equipamentos de laboratório, processadoras de filmes de raio X, estufas, geladeiras, congeladores etc.
Equipamentos de aplicação direta	São definidos aqui como equipamentos utilizados diretamente no paciente para a obtenção de diagnósticos ou aplicação de terapias. Como exemplo: ventiladores mecânicos, bisturis elétricos, tomografia computadorizada, equipamentos de ultra-som etc.
Equipamentos de baixa complexidade	São equipamentos cuja complexidade dos circuitos eletrônicos e/ou mecânicos não apresenta grande dificuldade para manutenção. Os recursos humanos não precisam ser especializados em equipamentos médicos e o treinamento que demandam é bastante simples. Equipamentos deste tipo podem ser: banho-maria, berço aquecido, estufa, esfigmomanômetro, balança mecânica, bebedouro, ar condicionado etc.
Equipamentos de média complexidade	São equipamentos que exigem um pessoal com formação básica e treinamento mais adequado para execução do reparo. Enquadram-se nesta categoria equipamentos do tipo: incubadora, centrífuga, ventilador (tipos mais simples), monitor cardíaco, eletrocardiógrafo, eletroencefalógrafo, equipamento para hemodiálise etc.
Equipamentos de alta complexidade	São equipamentos que demandam técnicos qualificados e com treinamento bastante especializado. Em muitos casos, os técnicos possuem nível superior e seu treinamento, às vezes, é desenvolvido no exterior. Enquadram-se nesta categoria: ressonância nuclear magnética, tomógrafos, analisadores químicos (alguns tipos), gama câmara, acelerador linear, ultra-som (diagnóstico por imagem) etc.

Fonte: TC-10695-989-20-2

A tabela a seguir expõe o quantitativo de alguns equipamentos das categorias de alta complexidade e/ou de aplicação direta disponíveis nos hospitais no período de 2017 a 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Quantitativo de equipamentos (2017 a 2019)

Categoria	Ano	Mogi	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Equip. Odontológico Completo	2017	1	1	0	1	0	1
Equip. Odontológico Completo	2018	1	1	0	1	0	1
Equip. Odontológico Completo	2019	1	1	0	1	0	1
PET/CT (PET SCAN)	2017	0	0	0	0	0	0
PET/CT (PET SCAN)	2018	0	0	0	0	0	0
PET/CT (PET SCAN)	2019	0	0	0	0	0	0
Raio X Hemodinâmica -	2017	1	4	0	0	0	1
Raio X Hemodinâmica -	2018	1	4	0	0	0	1
Raio X Hemodinâmica -	2019	1	5	0	1	0	1
Ressonância Magnética	2017	1	1	0	0	1	0
Ressonância Magnética	2018	1	1	0	0	1	0
Ressonância Magnética	2019	1	1	0	0	1	0
Tomógrafo Computadorizado	2017	1	1	1	1	1	1
Tomógrafo Computadorizado	2018	1	1	1	1	1	1
Tomógrafo Computadorizado	2019	1	1	1	1	1	1
Ultrassom convencional	2017	1	2	1	1	0	3
Ultrassom convencional	2018	0	2	1	1	0	3
Ultrassom convencional	2019	0	2	1	1	0	3
Ultrassom Doppler colorido	2017	1	1	1	1	2	4
Ultrassom Doppler colorido	2018	0	1	1	1	2	4
Ultrassom Doppler colorido	2019	2	1	1	3	2	4
Ultrassom Ecografo	2017	2	1	1	3	1	2
Ultrassom Ecografo	2018	2	1	1	3	1	2
Ultrassom Ecografo	2019	2	1	2	3	1	2

Fonte: TC-10695-989-20-2

Para esses equipamentos espera-se uma produção voltada a pacientes internados, bem como a pacientes externos (SADT externo). A tabela a seguir expõe a produção acumulada por equipamentos.

Produção acumulada por equipamentos

Hospital/Equipamento	Raio X Hemodinâmica	Tomógrafo Computadorizado	Ressonância Magnética	Ultrassom	Ultrassom Ecografo	Equip. Odontológico Completo
Mogi-2017	2.418	25.301	4.986	7.289	5.731	13
Mogi-2018	2.523	28.390	4.674	7.336	5.456	65
Mogi-2019	2.512	29.453	5.745	9.401	6.052	69



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Hospital/Equipamento	Raio X - Hemodinâmica	Tomógrafo Computadorizado	Ressonância Magnética	Ultrassom	Ultrassom Ecografo	Equip. Odontológico Completo
Guarulhos-2017	0	20.783	10.029	24.664	3.351	0
Guarulhos-2018	0	24.258	10.420	23.268	3.762	0
Guarulhos-2019	0	27.774	9.518	24.978	3.793	0
Pedreira-2017	0	23701	0	33659	2739	0
Pedreira-2018	0	24.477	0	36.791	2.739	0
Pedreira-2019	0	25.460	0	40.294	3.158	0
Pirajussara-2017	0	24.177	0	30.362	5.498	144
Pirajussara-2018	0	29.184	0	32.783	6.998	150
Pirajussara-2019	1.818	28.260	0	26.559	1.725	60
Diadema-2017	36.426	8.232	4.873	13.116	1.638	0
Diadema-2018	35.489	9.704	4.401	14.715	1.530	0
Diadema-2019	35.434	9.880	4.482	12.498	1.241	0
Transplantes-2017	2.108	12.569	0	21.885	3.067	121
Transplantes-2018	2.438	14.361	0	21.576	2.836	84
Transplantes-2019	2.458	15.094	0	19.695	2.546	143

Fonte: TC-10695-989-20-2

Uma maneira de avaliar a eficiência de cada equipamento é por meio da comparação da produção com um parâmetro. Apesar da Portaria 1.631/2015 deixar claro em seu artigo 4º (e parágrafos) que os parâmetros são apenas referenciais quantitativos indicativos, sem caráter impositivo ou obrigatório, podendo inclusive os Entes promover alterações¹⁰⁸², é possível uso de seus parâmetros, a exemplo do existente para os equipamentos de diagnose, ainda que com outras ressalvas¹⁰⁸³.

Em meio a essas ressalvas, a tabela a seguir expõe a produção por equipamento de Ressonância Magnética e o parâmetro correspondente extraído da Portaria 1631/2015.

Comparativo produção x parâmetros Portaria 1.631/15

Hospital/Ano	Ressonância Magnética	Parâmetro
Luzia-2017	4.986	5.000
Luzia-2018	4.674	5.000
Luzia-2019	5.745	5.000
Guarulhos-2017	10.029	5.000
Guarulhos-2018	10.420	5.000

¹⁰⁸² Art. 4º, § 1º, Portaria 1631/15.

¹⁰⁸³ A estimativa da necessidade de equipamentos de diagnose necessita do conhecimento de sua indicação de uso e da capacidade de produção, considerada em relação ao horário de funcionamento dos serviços e o número de dias disponíveis para o uso. Por outro lado, a alocação de equipamentos de diagnose, para além dos parâmetros quantitativos, deve levar em consideração sua acessibilidade. Dada essa consideração, os parâmetros propostos para os equipamentos apresentam essa ressalva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Hospital/Ano	Ressonância Magnética	Parâmetro
Guarulhos-2019	9.518	5.000
Pedreira-2017	0	5.000
Pedreira-2018	0	5.000
Pedreira-2019	0	5.000
Pirajussara-2017	0	5.000
Pirajussara-2018	0	5.000
Pirajussara-2019	0	5.000
Diadema-2017	4.873	5.000
Diadema-2018	4.401	5.000
Diadema-2019	4.482	5.000
Transplantes-2017	0	5.000
Transplantes-2018	0	5.000
Transplantes-2019	0	5.000

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: Com exceção do tomógrafo computadorizado e ultrassom ecografo, os hospitais não apresentaram padrão quanto ao rol de equipamentos existentes para atendimento de pacientes. Também não foi observado padrão no comparativo com a Portaria 1.631/15.

Remuneração e Rotatividade de Pessoal (*Turnover*)

a) Remuneração

Uma das obrigações impostas pelo Contrato de Gestão a OSS consiste em limitar as despesas com o pagamento de remunerações e vantagens de qualquer natureza a 70% do valor global das despesas de custeio, talvez pela preocupação em manter tais remunerações dentro dos padrões de mercado e ao mesmo assegurar ao hospital os recursos necessários (para aquisição de medicamentos, insumos, serviços de apoio, entre outros) envolvidos na prestação de serviços.

Porcentual da Folha de Pagamento em relação ao faturamento

<u>Porcentual da Folha de Pagamento em relação ao faturamento</u>						
<u>Porcentual da folha de pagamento em relação ao faturamento</u>	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
2017	52,31%	51,77%	46,56%	57,00%	65,29%	55,30%
2018	55,25%	48,67%	48,44%	58,00%	63,42%	57,40%
2019	43,60%	48,91%	27,02%	56,00%	63,69%	58,75%

Fonte: TC-10695-989-20-2

Nesse contexto, a tabela a seguir expõe a mediana das remunerações por hora segundo o cargo no exercício de 2019:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Mediana de salários por hora

MEDIANA DE SALÁRIOS - POR HORA							
Cargo	Jornada	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Nutricionista	R\$/Hora	15,83	20,29	20,00	0,00	13,57	15,83
Fisioterapeuta	R\$/Hora	22,36	28,72	22,74	22,51	26,00	22,36
Farmacêutico	R\$/Hora	20,43	22,70	20,42	20,45	18,64	18,64
Cirurgião Dentista	R\$/Hora	46,57	0,00	0,00	44,84	42,75	40,00
Pessoal de Enfermagem (exceto enferm.)	R\$/Hora	12,81	13,85	12,46	14,01	13,88	12,46
Enfermeiro	R\$/Hora	0,00	27,66	26,12	25,69	26,20	26,12
Gerente de Enfermagem ou equivalente	R\$/Hora	0,00	78,43	59,54	59,54	59,54	59,54
Médico - Anestesista	R\$/Hora	72,48	0,00	0,00	0,00	0,00	72,47
Médico - Cirurgião Geral	R\$/Hora	72,47	64,36	94,15	72,49	70,31	64,36
Médico - Clínico Geral	R\$/Hora	72,47	64,36	94,94	79,73	71,45	64,36
Médico - Gineco Obstetra	R\$/Hora	0,00	64,36	94,15	72,49	0,00	64,36
Médico - Pediatra	R\$/Hora	72,47	64,36	95,94	72,49	71,12	64,36
Médico - Psiquiatra	R\$/Hora	72,47	0,00	0,00	72,49	73,82	72,47
Médico - Radiologista	R\$/Hora	72,47	0,00	0,00	0,00	0,00	72,47
Médico Diarista	R\$/Hora	86,97	0,00	0,00	86,96	81,55	86,96
Médico Plantonista	R\$/Hora	72,47	0,00	0,00	72,49	70,60	70,60
Coordenador Médico ou equivalente	R\$/Hora	86,97	64,35	0,00	76,11	83,35	64,35
Diretor Técnico / Diretor Médico ou equiv.	R\$/Hora	169,81	131,69	198,96	90,43	131,77	90,43
Diretor Clínico ou equivalente	R\$/Hora	128,90	0,00	93,28	86,96	100,00	86,96
Auxiliar Administrativo	R\$/Hora	7,83	6,60	9,10	7,84	7,25	6,60
Gerente Administrativo ou equivalente	R\$/Hora	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	120,94
Gerente de RH ou equivalente	R\$/Hora	50,59	44,03	51,13	43,80	54,89	43,80
Supervisor Administrativo ou equiv.	R\$/Hora	32,23	44,50	34,28	30,63	21,93	41,06
Diretor Adm./Adm. Hospitalar ou equiv.	R\$/Hora	95,01	92,81	116,06	0,00	92,79	0,00

Fonte: TC-10695-989-20-2

A mediana é uma medida resumo que expressa a observação central dentre um conjunto de observações, quando ordenadas em ordem crescente. Tal ferramenta foi escolhida, ao realizar esta análise, pelo fato de não ser influenciada por *outliers*, ou seja, observações muito fora dos padrões da amostra.

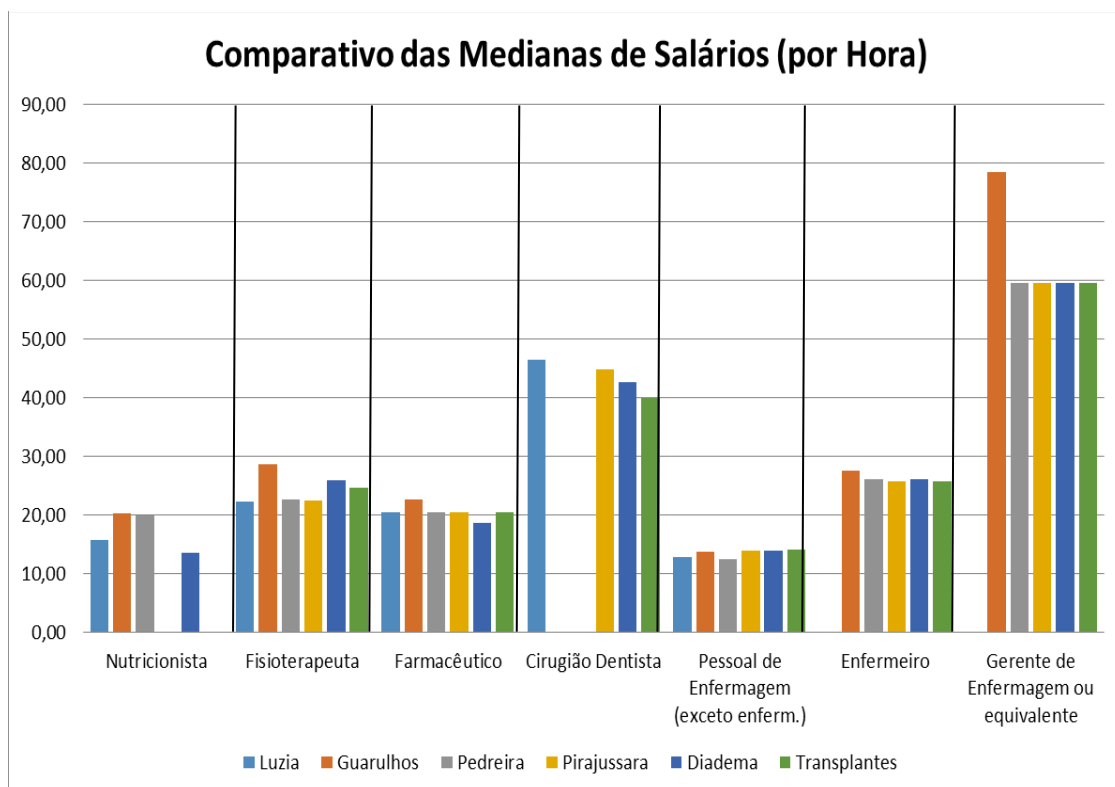
Com efeito, a mediana de salários por hora foi calculada a partir da divisão do valor da mediana de salários informada pela respectiva carga horária.



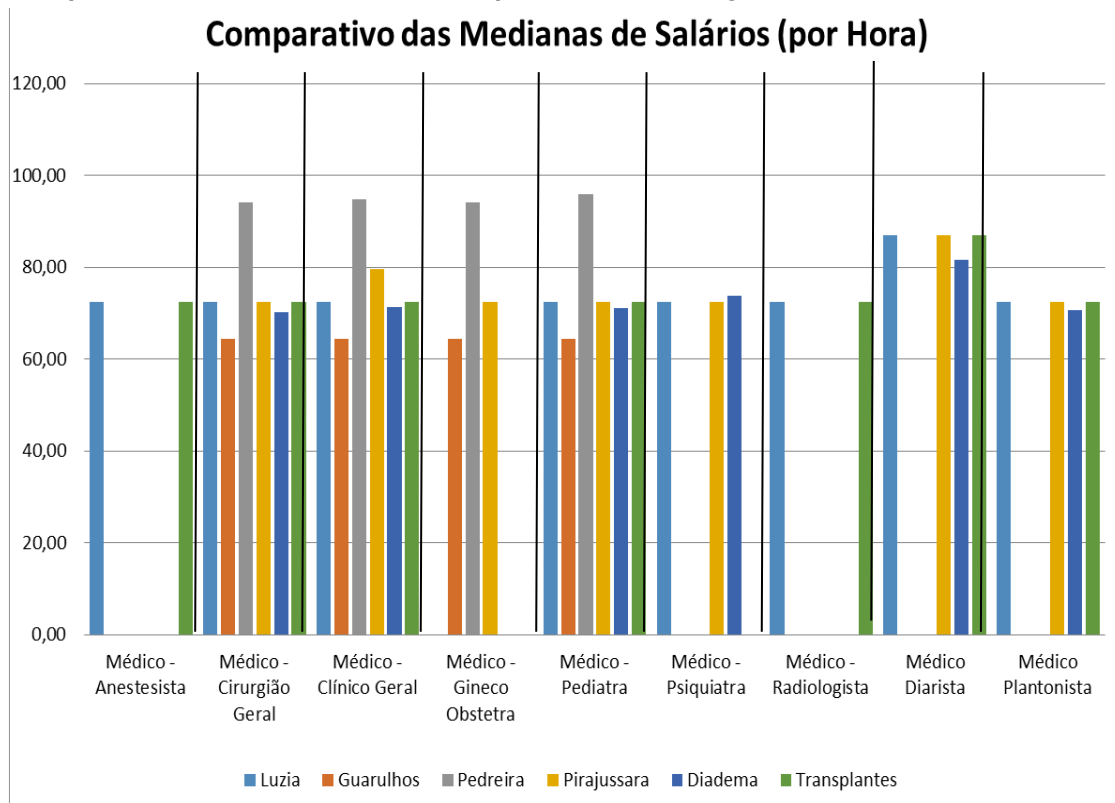
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Comparativo de medianas de salários por hora, nas categorias selecionadas



Comparativo de medianas de salários por hora, nas categorias selecionadas

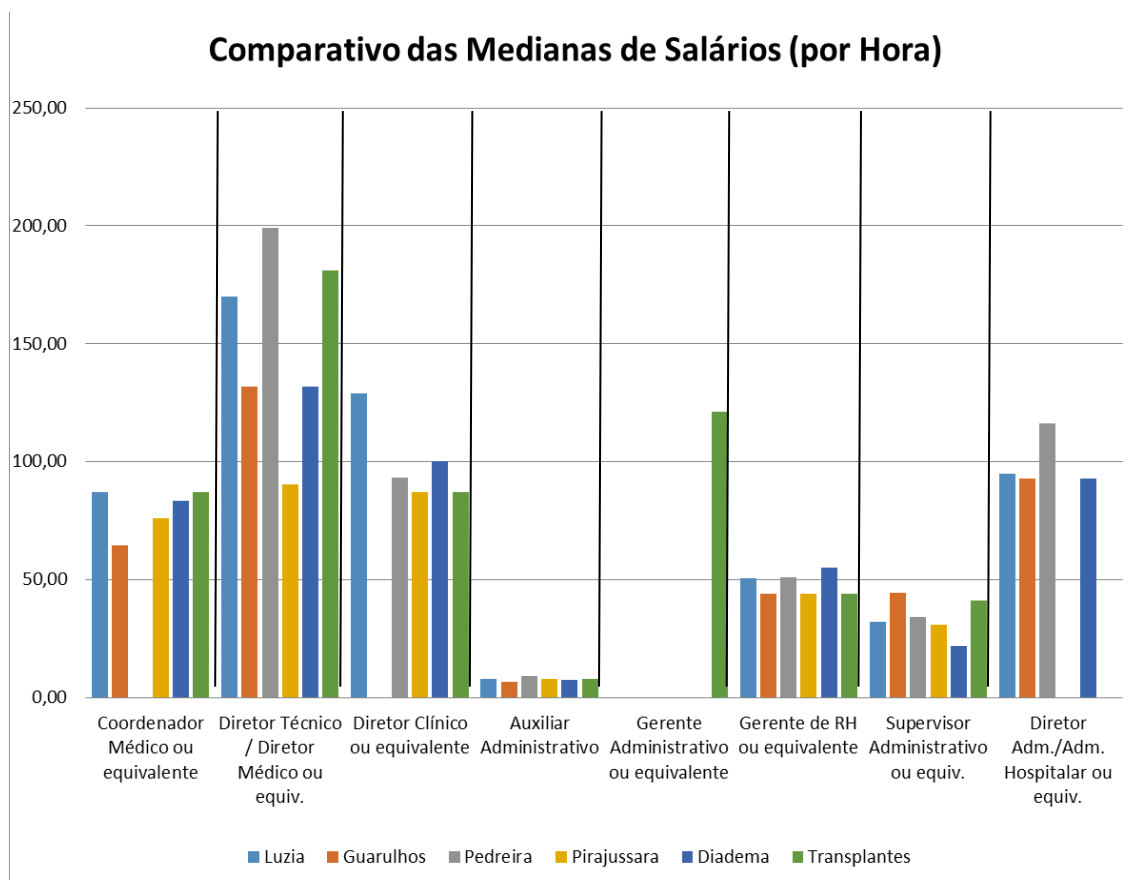




TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Comparativo de medianas de salários por hora, nas categorias selecionadas



Fonte: TC-10695-989-20-2

A abordagem conjunta da tabela e os gráficos permitem apenas verificar: (i) as remunerações praticadas, o que é importante quando se tenciona avaliar a compatibilidade com o padrão de mercado ou investigar causas relacionadas a rotatividade; e (ii) diferenças salariais entre cargos “profissionais de saúde” e “administrativos” ou entre cargos “gerenciais” e “operacionais”.

Conclusão: não se identificou padrão além dos tradicionais (remuneração maior dos médicos dentre os profissionais de saúde, cargos gerenciais de médico ou enfermeiros superiores a cargo de médico e enfermeiro, entre outros).

b) Taxa de *Turnover*

A Taxa de Turnover é uma medida do desempenho da gestão de pessoal. Por meio dela, podemos verificar se a evasão dos funcionários está dentro de níveis aceitáveis. Isso porque não é um ponto negativo possuir rotatividade de pessoal, pois, por meio dela, renova-se a equipe, trazendo novos conhecimentos, além de eliminar pessoal que não se coaduna com o grupo. Porém, altas taxas de turnover podem ser indicativos de alguma barreira cultural



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



organizacional à entrada de novos integrantes, ou problemas relativos à retenção de pessoal, como clima organizacional, política remuneratória, etc.¹⁰⁸⁴

Seu cálculo é realizado fazendo-se a divisão entre a média de admissões e desligamentos pela média de trabalhadores no período.

Jubilato (2015), afirma sobre a taxa de *turnover* que:

Mesmo não existindo um índice ideal [...] **índices médios, entre dez e vinte por cento, propiciam às empresas um desempenho superior em relação às empresas que possuem baixo índice de rotatividade** (em torno de cinco por cento) e alto índice de rotatividade (entre trinta e quarenta por cento), que é a média das empresas brasileiras.

A tabela a seguir expõe o *Turnover* para alguns cargos ao longo do triênio 2017 a 2019:

Taxa de Turnover (Rotatividade) por cargo

TAXA DE ROTATIVIDADE (TURNOVER) POR CARGO							
Cargo	Ano	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Pessoal de Enfermagem (exceto enfermeiro)	2017	10,75%	26,81%	20,00%	8,39%	1,77%	5,97%
	2018	13,72%	13,98%	16,13%	10,36%	2,42%	2,87%
	2019	11%	12,18%	36,32%	8,93%	22,82%	22,95%
Enfermeiro	2017	5,47%	36,10%	3,63%	9,18%	0,89%	32,03%
	2018	8,90%	25,20%	5,57%	12,92%	1,12%	29,75%
	2019	8%	11,83%	16,12%	7,41%	23,17%	40,95%
Médico – Cirurgião Geral	2017	10,71%	38,18%	0,00%	0,00%	1,57%	1,26%
	2018	4,26%	53,62%	0,00%	0,00%	1,81%	0,71%
	2019	0,00%	52,44%	1,14%	0,00%	17,30%	14,81%
Médico – Clínico Geral	2017	11,76%	0,00%	0,00%	0,00%	1,82%	12,05%
	2018	11,11%	0,00%	0,00%	0,00%	2,54%	9,34%
	2019	6%	60,00%	0,00%	0,00%	34,35%	41,94%
Médico – Gineco Obstetra	2017	0,00%	19,40%	0,00%	2,12%	Pessoa Jurídica	0,00%
	2018	0,00%	31,82%	0,00%	1,78%	Pessoa Jurídica	0,00%
	2019	0,00%	13,89%	0,00%	0,00%	Pessoa Jurídica	0,00%
Médico - Pediatra	2017	17,65%	0,00%	0,00%	0,90%	0,74%	12,05%
	2018	0,00%	8,33%	0,00%	0,00%	0,71%	9,34%
	2019	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	25,59%	0%

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: Não se identificou padrão quanto à rotatividade.

¹⁰⁸⁴ Adaptado de <https://kenoby.com/blog/turnover-ideal/>. Acesso em 09 abr.20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Comissões Hospitalares Obrigatórias

As instituições hospitalares públicas do Estado de São Paulo têm adotado as comissões hospitalares como um instrumento de gestão para oferecer serviços de qualidade aos usuários. As comissões hospitalares desempenham várias funções na instituição, destacando-se a produção de indicadores relevantes para a gestão hospitalar e contribuir para a eficácia das organizações em prol dos usuários¹⁰⁸⁵.

Nos Contratos de Gestão, os Hospitais são instados a possuírem as seguintes comissões: Comissão de Prontuários Médicos; Comissão de Óbitos; Comissão de Ética Médica; e Comissão de Controle de Infecção Hospitalar.

Sobre tais comissões, temos¹⁰⁸⁶:

A Comissão de Controle de Infecção Hospitalar é o órgão encarregado pela elaboração, implantação e avaliação do Programa de Controle de Infecções Hospitalares (PCIH) sendo um conjunto de ações desenvolvidas deliberada e sistematicamente, com vistas à redução máxima possível da incidência e da gravidade das infecções hospitalares.

A Comissão de Revisão de Prontuários Médicos (CRPM) tem como finalidade atender a resolução CREMESP nº. 70/1995 e a resolução CFM nº. 1638/2002, que define prontuário médico como o documento único constituído de um conjunto de informações, sinais e imagens registradas, geradas a partir de fatos, acontecimentos e situações sobre a saúde do paciente e a assistência a ele prestada, de caráter legal, sigiloso e científico que possibilita a comunicação entre membros da equipe multiprofissional e a continuidade da assistência prestada ao indivíduo.

A Comissão de Revisão de Óbitos (CRO) tem o objetivo de atender a resolução CREMESP nº. 114/2005, com intuito de analisar os óbitos, os procedimentos e condutas profissionais realizadas, bem como a qualidade de informações dos atestados de óbitos.

Por fim, a Comissão de Ética Médica, atendendo à resolução CFM n.º 2.152/2016, tem por objetivo, dentre outros delineados no art. 5º do referido normativo, fiscalizar o exercício da atividade médica, atentando para que as condições de trabalho do médico, bem como sua liberdade, iniciativa e qualidade do atendimento oferecido aos pacientes, estejam de acordo com os preceitos éticos e legais que norteiam a profissão.

¹⁰⁸⁵ Disponível em: <http://www.revistargss.org.br/ojs/index.php/rqss/article/view/3>. Acesso em 09 abr.20.

¹⁰⁸⁶ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A tabela a seguir expõe as Comissões existentes e a periodicidade das reuniões.

Existência e atuação das comissões hospitalares

Existência e atuação de Comissões Hospitalares						
Comissão	Existe (S/N)					
	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Ética Médica	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Comissão de Farmacologia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controle de Infecção Hospitalar	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Revisão de Óbito	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Revisão de Prontuário	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Intrahospitalares de doação de órgãos e tecidos para transplantes	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ética de Enfermagem	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Comissão	Periodicidade das reuniões					
	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Ética Médica	Trimestral	Trimestral	Mensal	Mensal	Conforme demanda	Conforme demanda
Comissão de Farmacologia	Bimestral	Bimestral	Bimestral	Bimestral	Trimestral	Mensal
Controle de Infecção Hospitalar	Mensal	Mensal	Mensal	Trimestral	Mensal	Mensal
Revisão de Óbito	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal
Revisão de Prontuário	Mensal	Bimestral	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal
Intrahospitalares de doação de órgãos e tecidos para transplantes	Mensal	Mensal	Trimestral	Mensal	Mensal	Trimestral
Ética de Enfermagem	Conforme demanda	Mensal	Mensal ou de acordo com a demanda	Mensal	Mensal	Mensal

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: Há padrão identificado quanto à existência e funcionamento das Comissões Hospitalares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Humanização

A humanização, para Mezomo (2001, pg.7)¹⁰⁸⁷, é “tudo quanto seja necessário para tornar a instituição adequada à pessoa humana e a salvaguarda de seus direitos fundamentais”, ou seja, pode-se dizer que a humanização é um movimento de ação solidária em prol de uma produção de saúde digna para todos, cooperando com as pessoas, buscando reciprocidade e ajuda mútua.

A Política Nacional de Humanização (PNH) existe desde 2003 para efetivar os princípios do SUS no cotidiano das práticas de atenção e gestão, qualificando a saúde pública no Brasil e incentivando trocas solidárias entre gestores, trabalhadores e usuários. A PNH deve se fazer presente e estar inserida em todas as políticas e programas do SUS.

Nos Contratos de Gestão não ocorre de forma diferente, pois também se preconiza a busca pelo tratamento humanizado. A título de exemplo, no pactuado entre a SES e o Hospital Luzia Pinho observamos o item 16 da cláusula segunda (a qual trata das obrigações do contratado), *in verbis* “atender os pacientes com dignidade e respeito, de modo universal, igualitário e **humanizado**, mantendo-se sempre a qualidade na prestação dos serviços”.

Outra ótica apresentada pela humanização no atendimento diz respeito à alta responsável. Sua definição consiste no processo de planejamento e transferência do cuidado de uma unidade de saúde (hospitalar ou ambulatorial) para outra(s), de modo a propiciar a continuidade do cuidado por meio de:

- orientação de usuários e familiares/cuidadores, reforçando a autonomia do sujeito, proporcionando o autocuidado;
- articulação com os demais pontos de atenção das Redes de Atenção à Saúde, em particular a Atenção Básica; e
- implantação de mecanismos de desospitalização, visando alternativas às práticas hospitalares, como as de cuidados domiciliares pactuados nas Redes de Atenção à Saúde¹⁰⁸⁸.

O quadro a seguir expõe as ações, mecanismos e instrumentos, entre outras práticas, relacionados a humanização.

Política de Humanização por Hospital

Política de Humanização						
Questionamento	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes

¹⁰⁸⁷ Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.

¹⁰⁸⁸ Disponível em: <http://www.saude.sp.gov.br/humanizacao/homepage/acesso-rapido/santas-casas-sustentaveis/indicador-a9-alta-responsavel>. Acesso em: 18 mar.20



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Está formalizado na instituição Grupo de Trabalho de Humanização?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
A Instituição promove ações de inclusão e participação de rede familiar e afetiva do usuário durante o período de internação?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Existem mecanismos e/ou canais de comunicação com usuários e acompanhantes?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Existem mecanismos e/ou instrumentos de planejamento de Alta Responsável?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Existem mecanismos e/ou instrumentos de articulação da unidade com a rede de serviços visando a Alta Responsável?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: Há padrão quanto às ações voltadas à Humanização.

Regulação de Acesso

A Regulação do Acesso à Assistência, em especial, consiste na ordenação e qualificação dos fluxos de acesso às ações e serviços de saúde, de modo a otimizar a utilização dos recursos assistenciais disponíveis e promover a transparência, a integralidade e a equidade no acesso às ações e aos serviços, em tempo oportuno, dispondo, para tal, entre outros instrumentos, de diretrizes operacionais e protocolos de regulação.

É também definida no Pacto pela Saúde (Portaria GM/MS - 399/2006), nas diretrizes do pacto de gestão, como o conjunto de relações, saberes, tecnologias e ações que intermedeiam a demanda dos usuários por serviços de saúde e o acesso a eles. Portanto, requer o estabelecimento de protocolos assistenciais, com base nas evidências, assim como do aporte de recursos humanos, materiais e financeiros para a adequação da oferta conforme as necessidades de saúde da população.

No Estado de São Paulo, a Deliberação CIB nº 6 trata das Diretrizes para a Regulação da Assistência no Estado. Nela, a Regulação Assistencial ou de Acesso é definida como a organização, controle, gerenciamento e a priorização do acesso e dos fluxos assistenciais no âmbito do SUS. Ou seja,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



“podemos entender este conceito como a adoção, pelos gestores do SUS, de medidas e ações que garantam o acesso e o atendimento integral da população aos serviços de saúde, o mais próximo de sua residência”.

Na operacionalização do acesso, faz-se necessária a atuação das unidades solicitantes e executantes. Uma unidade solicitante pode ser qualquer tipo de estabelecimento de saúde (unidade básica de saúde, unidade de atenção especializada ou hospital) que necessite encaminhar pacientes para internações, consultas, exames ou terapias especializadas, por insuficiência ou indisponibilidade da ação requerida.

Já as unidades executantes são estabelecimentos que executam procedimentos especializados e que possuem profissionais médicos de diferentes especialidades clínicas e recursos diagnósticos e terapêuticos. Podem ser unidades executantes: os hospitais, os centros ou as clínicas especializadas.

Insta observar que a deliberação CIB 6 preconiza, em diversas passagens, a necessidade de a regulação ter conhecimento de todo o aparato disponível para operacionalizar suas atividades, conforme a seguir:

Os gestores municipais e estadual devem se organizar de maneira a ofertar a totalidade dos serviços, tanto aqueles financiados com recursos federais previstos Programação Pactuada e Integrada – PPI, quanto aqueles financiados com recursos próprios municipais e estadual, de acordo com os protocolos estabelecidos, além de realizar o referenciamento para outras RRAS, esgotada a capacidade da própria e devidamente pactuado, bem como efetuar a contrarreferência para que o município de origem possa dar continuidade ao cuidado prestado.

O Complexo Regulador Estadual terá como atribuições: [...] 6 – Promover a inclusão imediata da oferta de todos os serviços sob gestão estadual no atual sistema de informação – Portal CROSS, na perspectiva de articulação e interface com demais sistemas de informação já existentes (SISREG/SIGA e outros);

O Complexo Regulador Regional terá como atribuições: [...] 5- Promover a inclusão da oferta de todos os serviços sob gestão estadual no atual sistema de informação- Portal CROSS, na perspectiva de articulação e interface com os demais sistemas de informação já existente (SISREG/SIGA e outros);

A disponibilidade de informação apoiada em dados, válidos e confiáveis é condição essencial para a análise objetiva da situação de saúde da população, bem como para a tomada de decisões baseadas em evidências e para a programação de ações de saúde. Itens sugeridos para monitoramento: [...]7. Monitorar a oferta em relação ao disponível x efetivamente disponibilizado; 8. Monitorar a oferta em relação ao efetivamente disponibilizado x agendado; 9. Monitorar a oferta em relação ao agendado x efetivamente utilizado.

Os Contratos de Gestão não caminham em sentido diferente. A título de exemplo, o contrato assinado com o Hospital Luzia Pinho afirma, quanto as obrigações dos contratados, em seus itens 11 e 11.1 da cláusula segunda:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



11 – Em se tratando de serviço de hospitalização, informa, sempre que solicitado, à **CONTRATANTE**, o número de vagas disponíveis, a fim de manter atualizado o serviço de atendimento da “Central de Vagas do SUS” (plantão controlador), bem como indicar, de forma atualizada e em lugar visível do serviço de saúde, o número de vagas existentes no dia;

11.1 – Em se tratando de serviços exclusivamente ambulatoriais, integrar o Serviço de Marcação de Consultas instituído pela Secretaria de Estado de Saúde, se esta assim o definir.

A tabela a seguir expõe ações e estrutura de um hospital que viabilizam a Regulação de Acesso:

Política de Regulação por Hospital

<u>Política de Regulação</u>						
Questionamento	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
1- Realiza Atendimento de Urgência/Emergência referenciado na Central de Regulação de Urgências?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
2- O Hospital tem Núcleo Interno de Regulação (NIR)?	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
3- O Hospital acessa o Portal CROSS?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
4- O Hospital disponibiliza oferta assistencial no Portal CROSS?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
5- O Hospital disponibiliza mensalmente a Agenda, no Módulo de Regulação Ambulatorial do Portal CROSS?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
6- Há análise dos motivos de negativas de vaga para a CROSS?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
7- O Hospital trabalha com Protocolo de Acolhimento e de Classificação de Risco?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: TC-10695-989-20-2

Assim, é possível verificar se o hospital concorre para que o cidadão tenha acesso aos serviços em tempo oportuno.

Conclusão: Há padrão quanto ao trabalho com “Protocolo de Acolhimento e de Classificação de Risco” e ao Acesso ao Portal Cross pelos hospitais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Indicadores

Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009)¹⁰⁸⁹, asseveram que “o indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”.

Rua¹⁰⁹⁰, por sua vez, destaca que “os indicadores são medidas que representam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou da organização como um todo”.

É certo que os indicadores são imprescindíveis para o planejamento, organização, coordenação/direção e avaliação/controle das atividades desenvolvidas, sendo alvo os resultados, processos e a estrutura necessária ou utilizada, bem como as influências e repercussões promovidas no meio ambiente.

Uma ressalva importante ao uso de indicadores é que não podem ser avaliados isoladamente como medida de qualidade geral, e sim utilizados para pontos específicos a serem medidos ou monitorados, com vistas à busca de incrementos e melhorias.

Especificamente para hospitais, agrupados de acordo com características de sua constituição jurídica, finalidades ou o tipo de relacionamento com os sistemas de saúde, público ou privado, é passível a comparação destes mediante indicadores, desde que com cuidados e cautelas nas conclusões.

Em virtude disso, o estudo não irá adentrar em pormenores em relação aos motivos das variações apresentadas pelos indicadores, tampouco fará conclusões, limitando-se apenas a apontar possíveis padrões observados entre os Hospitais.

¹⁰⁸⁹ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPI. *Indicadores de Programas: Guia Metodológico*. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.

¹⁰⁹⁰ RUA, Maria das Graças. *Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores*. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Indicadores de Produção do Contrato de Gestão

Os pagamentos a OSS ocorrem segundo um orçamento pré-determinado no Contrato de Gestão, podendo variar em períodos subsequentes de acordo com desvios identificados em avaliações, diga-se de passagem, de periodicidade diferente dos pagamentos, nos indicadores de qualidade ou de produção.

As tabelas a seguir expõem a proporção da produção em relação as metas pactuadas, sendo útil para obter indícios quanto a metas subestimadas (quando sistematicamente acima de 100%) ou quando a produção é inferior ao volume contratado, todavia sem impactar nos valores a serem percebidos posteriormente.

Metas ambulatoriais de 2017 a 2019 por Hospital

CONTROLE DE METAS AMBULATORIAIS DE 2017 A 2019 - POR HOSPITAL									
Atendimento Especialidades Médicas				Atendimento Especialidades Não-Médicas				Outras Metas	
HOSPITAIS	Primeiras Consultas Rede	Interconsultas	Consultas Subsequentes	Primeiras Consultas Rede	Interconsultas	Consultas Subsequentes	Procedimentos Terapêuticos	Urgências	Saídas Cirúrgicas
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
LUZIA - 2017	79,50%	124,44%	104,69%	268,17%	199,00%	202,60%	-	-	-
LUZIA - 2018	93,44%	113,00%	99,88%	152,58%	345,17%	189,67%	-	-	-
LUZIA - 2019	101,29%	104,92%	106,72%	149,92%	381,67%	141,55%	-	-	-
GUARULHOS 2017	77,52%	78,88%	193,46%	-	220,46%	-	81,15%	-	-
GUARULHOS 2018	104,81%	143,18%	193,02%	-	198,62%	-	99,66%	-	-
GUARULHOS 2019	122,51%	182,11%	177,71%	-	223,04%	-	88,42%	-	-
PEDREIRA - 2017	425,55%	-	361,02%	-	-	-	-	-	-
PEDREIRA - 2018	-	530,58%	385,50%	-	-	-	-	-	-
PEDREIRA - 2019	-	670,83%	440,87%	-	-	-	-	-	-
DIADEMA - 2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DIADEMA - 2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DIADEMA - 2019	110,55%	89,00%	92,92%	-	103,16%	99,00%	100,63%	-	-
PIRAJUSSARA - 2017	-	90,71%	103,57%	148,49%	-	-	103,64%	118,84%	-
PIRAJUSSARA - 2018	103,05%	74,90%	96,21%	153,98%	-	-	99,95%	124,95%	-
PIRAJUSSARA - 2019	109,29%	71,72%	94,48%	58,10%	146,20%	116,03%	100,21%	-	-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



CONTROLE DE METAS AMBULATORIAIS DE 2017 A 2019 - POR HOSPITAL

Atendimento Especialidades Médicas				Atendimento Especialidades Não-Médicas				Outras Metas	
HOSPITAIS	Primeiras Consultas Rede	Interconsultas	Consultas Subsequentes	Primeiras Consultas Rede	Interconsultas	Consultas Subsequentes	Procedimentos Terapêuticos	Urgências	Saídas Cirúrgicas
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
TRANSPLANTES - 2017	55,87%	106,34%	120,94%	-	-	200,30%	-	-	-
TRANSPLANTES - 2018	49,03%	81,17%	120,31%	-	-	209,13%	-	-	-
TRANSPLANTES - 2019	51,66%	104,27%	125,25%	-	-	215,07%	-	-	-

Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Metas ambulatoriais (SADT) de 2017 a 2019 por Hospital

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://je-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 2-E-TU-601C-606D-660G

CONTROLE DE METAS AMBULATORIAIS (SADT) DE 2017 A 2019 - POR HOSPITAL											
HOSPITAIS	Diagnóstico por Radiologia	Diagnóstico por Ultrassonografia	Diagnóstico por Tomografia	Diagnóstico por Ress. Magnética	Diagnóstico por Endoscopia	Diagnóstico em Especialidades	Diagnóstico em Quimioterapia	Diagnóstico em Hormonioterapia	Diagnóstico em Radioterapia	Tratamento em Nefrologia - Sessão Diálise	Terapias Especiais - Litotri
LUZIA - 2017	119,29%	94,94%	95,81%	95,71%	103,61%	117,16%	-	-	-	-	-
LUZIA - 2018	93,95%	113,04%	104,04%	95,13%	106,88%	112,07%	-	-	-	-	-
LUZIA - 2019	102,10%	108,83%	105,04%	103,67%	107,01%	121,12%	-	-	-	-	-
GUARULHOS - 2017	85,69%	128,32%	96,92%	91,44%	97,94%	-	116,68%	-	108,57%	-	-
GUARULHOS - 2018	99,58%	98,99%	175,83%	86,03%	86,23%	-	166,56%	312,61%	119,51%	-	-
GUARULHOS - 2019	-	-	-	-	-	-	141,60%	466,3	136,36	-	-
PEDREIRA - 2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PEDREIRA - 2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PEDREIRA - 2019	-	0,00%	0,00%	-	-	-	-	-	-	-	-
DIADEMA - 2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DIADEMA - 2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DIADEMA - 2019	-	100,41%	121,16%	84,64%	-	125,01%	-	-	-	-	-
PIRAJUSSARA - 2017	94,49%	154,80%	139,91%	-	139,69%	69,82%	-	-	-	-	-
PIRAJUSSARA - 2018	119,41%	149,81%	106,78%	-	229,69%	129,02%	-	-	-	-	-
PIRAJUSSARA - 2019	105,42%	94,10%	101,82%	-	115,11%	140,35%	0,00%	0,00%	-	-	-
TRANSPLANTES - 2017	124,26%	134,58%	-	-	129,67%	109,90%	135,77%	-	-	315,06%	126,93%
TRANSPLANTES - 2018	139,44%	136,04%	-	-	161,00%	119,79%	105,22%	118,73%	-	336,17%	157,05%
TRANSPLANTES - 2019	163,89%	212,92%	-	-	142,70%	113,54%	-	-	-	-	-

Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Metas hospitalares de 2017 a 2019 por Hospital

CONTROLE DE METAS HOSPITALARES DE 2017 A 2019 - POR HOSPITAL									
HOSPITAIS	Internações Hospitalares				Saídas Hospitalares		Hospital-Dia Ambulatorial	e Cirurgia	Urgências
	Clínica Médica	Clínica Pediátrica	Clínica Psiquiatr.	Clínica Obstétrica	Eletivas	Urgências	Cirurgia HD	Cirurgia Ambul.	Consultas
LUZIA - 2017	134,25%	109,17%	127,22%	-	87,43%	199,64%	84,39%	97,17%	98,49%
LUZIA - 2018	131,99%	113,67%	135,28%	-	79,27%	205,96%	81,83%	106,67%	113,21%
LUZIA - 2019	130,83%	112,00%	149,44%	-	100,46%	154,08%	107,75%	131,11%	117,77%
GUARULHOS - 2017	119,86%	94,65%	-	95,70%	110,84%	95,39%	-	-	122,59%
GUARULHOS - 2018	128,08%	115,15%	-	95,65%	116,19%	100,19%	-	-	131,70%
GUARULHOS - 2019	114,37%	116,06%	-	89,41%	118,63%	104,14%	-	-	142,17%
PEDREIRA - 2017	84,21%	223,50%	-	106,68%	128,33%	145,54%	115,00%	-	-
PEDREIRA - 2018	100,00%	214,32%	-	113,59%	99,27%	126,27%	104,29%	-	-
PEDREIRA - 2019	113,35%	202,93%	-	104,45%	90,76%	132,30%	109,76%	-	112,41%
DIADEMA - 2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DIADEMA - 2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DIADEMA - 2019	128,46%	96,04%	109,17%	89,89%	98,67%	141,57%	89,29%	123,41%	108,30%
PIRAJUSSARA - 2017	125,83%	129,49%	101,67%	119,08%	117,17%	147,36%	91,28%	103,60%	-
PIRAJUSSARA - 2018	137,59%	139,49%	111,11%	109,44%	126,22%	164,96%	89,91%	108,00%	-
PIRAJUSSARA - 2019	133,06%	138,01%	113,33%	103,86%	106,22%	140,94%	84,48%	113,20%	-
TRANSPLANTES - 2017	96,32%	-	-	-	108,81%	-	-	85,62%	109,78%
TRANSPLANTES - 2018	100,48%	-	-	-	104,41%	-	153,17%	114,31%	113,52%
TRANSPLANTES - 2019	108,07%	-	-	-	113,05%	-	124,10%	105,24%	102,57%

Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Conclusão: Em todos os exercícios, foram identificadas produções superiores a 100% do contratado em todos os Hospitais, em pelo menos uma meta pactuada.

Outros Indicadores

Os indicadores estão expostos com valores absolutos e com comparação (aumento, diminuição ou sem alteração) do período 2017 e 2019.

Indicadores/Variáveis de Recursos Humanos:

Indicadores/Variáveis de Recursos Humanos (Por ano e Hospital)

Indicadores/Variáveis de Recursos Humanos (Por ano e Hospital)							
Indicadores	Ano/Hosp	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Relação funcionários (excluindo médicos) /Leito	2017	4,84	5,25	4,16	3,94	3,53	3,76
	2018	4,83	5,59	4,02	4,18	3,53	3,83
	2019	5,11	4,78	4,07	4,15	3,15	6,40
Relação Médico /leitos de especialidade de Pediátrica (clínica + cirúrgica)	2017	0,48	1,13	1,5	1,14	1,15	0,315
	2018	0,94	1,34	1,8	1,43	1,14	3,33
	2019	0,68	0,95	1,17	1,05	1,10	0,14
Relação Médico /leitos de especialidade de Obstétrica (clínica + cirúrgica)	2017	Não se aplica	1,11	1,05	0,25	0,94	Não se aplica
	2018	Não se aplica	1,37	1,05	0,22	0,67	Não se aplica
	2019	Não se aplica	1,11	1,10	1,58	1,00	Não se aplica
Relação Médico /Leito de especialidade de clínica médica	2017	0,89	0,34	0,81	0,22	0,92	0,52
	2018	1,18	0,5	0,84	0,15	0,95	0,51
	2019	0,75	0,50	0,76	1,17	0,90	0,23
Relação Médico /Leito de especialidade de cirúrgica	2017	0,44	1,11	1,8	0,15	1,13	0,50
	2018	0,70	1,12	1,85	0,13	1,06	0,54
	2019	0,44	1,17	1,42	1,99	0,90	0,06
Relação pessoal de Enfermagem (incluindo enfermeiros) /Leito	2017	2,15	2,23	2,16	1,53	1,63	3,03
	2018	2,18	2,18	2,1	1,69	1,66	3,14
	2019	2,24	2,46	2,22	1,74	1,66	2,20
Relação Enfermeiro /Leito	2017	0,43	0,49	0,44	0,32	0,33	0,86
	2018	0,45	0,55	0,42	0,36	0,33	0,93
	2019	0,47	0,58	0,44	0,36	0,36	1,16

Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Indicadores/Variáveis de Recursos Humanos (Evolução 2017 a 2019)

Indicadores/Variáveis de Recursos Humanos (Evolução 2017 a 2019)						
Indicadores	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Relação funcionários (excluindo médicos) /Leito	Aumento	Diminuição	Diminuição	Aumento	Diminuição	Aumento
Relação Médico / leitos de especialidade Pediátrica (clínica + cirúrgica)	Aumento	Diminuição	Diminuição	Diminuição	Diminuição	Diminuição
Relação Médico / leitos de especialidade Obstétrica (clínica + cirúrgica)	Não se aplica	Diminuição	Aumento	Aumento	Aumento	Não se aplica
Relação Médico /Leito de especialidade clínica médica	Diminuição	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição	Diminuição
Relação Médico /Leito especialidade cirúrgica	Diminuição	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição	Diminuição
Relação pessoal de Enfermagem (incluindo enfermeiros) /Leito	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Diminuição
Relação Enfermeiro /Leito	Aumento	Aumento	Inalteração	Aumento	Aumento	Aumento

Fonte: TC-10695-989-20-2

Indicadores/Variáveis de Qualidade/Qualidade da informação:

Indicadores/Variáveis de Qualidade/Qualidade da informação (Por ano e Hospital)

Indicadores/Variáveis de Qualidade/Qualidade da informação (Por ano e Hospital)							
Indicadores	Ano/Hosp	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Taxa de Cesárea	2017	Não se aplica	33,01%	34,70%	31,70%	40%	Não se aplica
	2018	Não se aplica	35,18%	27,62%	31,40%	36,70%	Não se aplica
	2019	Não se aplica	35,12%	34,18%	37,50%	32%	Não se aplica
Taxa de Suspensão de Cirurgia	2017	7,20%	2,31%	6,12%	4,71%	8,04%	2,23%
	2018	7,50%	2,79%	4,84%	4,80%	6,88%	3,07%
	2019	6,25%	1,55%	4,14%	0,78%	4,90%	2,00%
Taxa de cirurgia desnecessária	2017	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2018	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2019	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Taxa de Infecção hospitalar - Pneumonia associada à ventilação mecânica	2017	0,64%	1,09%	0,35%	0,81%	0,00%	0,00%
	2018	0,31%	0,35%	0,27%	0,26%	3,98%	4,50%
	2019	0,27%	0,40%	2,33%	0,65%	3,29%	0,49%
	2017	0,83%	1,63%	1,88%	0,16%	0,00%	8,50%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Indicadores/Variáveis de Qualidade/Qualidade da informação (Por ano e Hospital)							
Indicadores	Ano/Hosp	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Taxa de Infecção hospitalar – Infecção Primária de Corrente Sanguínea Laboratorialmente Confirmada Associada a Cateter Venoso Central	2018	0,44%	0,46%	0,85%	0,23%	7,17%	3,60%
	2019	0,39%	0,30%	4,35%	0,21%	6,51%	0,41%
Taxa de Infecção hospitalar – Infecção de Trato Urinário Associada a Sonda Vesical de Demora em Unidades de Terapia Intensiva (Adulto, Pediátrica, Neonatal, Coronariana)	2017	0,11%	0,00%	0,00%	0,53%	0,00%	0,00%
	2018	0,12%	1%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2019	0,39%	0,28%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Taxa de Infecção hospitalar – Infecções Cirúrgicas em cirurgias limpas	2017	0,92%	1,97%	0,00%	0,69%	0,00%	3,64%
	2018	1,20%	2,11%	3,00%	0,89%	0,00%	0,70%
	2019	0,90%	2,07%	0,00%	0,57%	0,22%	0,00%
Internações com CID relativo à septicemia	2017	2,00%	8,00%	1,79%	13,00%	10,00%	1,41%
	2018	1,00%	12,00%	2,70%	26,00%	9,00%	1,59%
	2019	0,77%	7,00%	2,47%	4,00%	13%	0,375%
Mortalidade Geral	2017	9,60%	7,10%	4,88%	4,30%	3,00%	4,50%
	2018	9,20%	8,40%	6,56%	4,40%	2,60%	3,90%
	2019	10,20%	8,60%	6,68%	4,90%	2,52%	6,00%
Taxa de informação do CID secundário nas AIH	2017	76,00%	64,40%	56,70%	81,80%	65,70%	79,19%
	2018	87,00%	59,13%	59,52%	88,20%	52,34%	79,02%
	2019	79,00%	64,20%	59,73%	64,70%	53,58%	79,39%
Taxa de informação de raça e cor nas AIH (Portaria SAS/MS nº 508/2010)	2017	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	2018	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	2019	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: TC-10695-989-20-2

Indicadores/Variáveis de Qualidade/Qualidade da informação (Evolução 2017 a 2019)

Indicadores/Variáveis de Qualidade/Qualidade da informação (Evolução 2017 a 2019)						
Indicadores	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Taxa de Cesárea	Não se aplica	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição	Não se aplica
Taxa de Suspensão de Cirurgia	Diminuição	Diminuição	Diminuição	Diminuição	Diminuição	Diminuição
Taxa de cirurgia desnecessária	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração
Taxa de Infecção hospitalar – Pneumonia associada à ventilação mecânica	Diminuição	Diminuição	Aumento	Diminuição	Aumento	Aumento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Indicadores/Variáveis de Qualidade/Qualidade da informação (Evolução 2017 a 2019)						
Indicadores	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Taxa de Infecção hospitalar – Infecção Primária de Corrente Sanguínea Laboratorialmente Confirmada Associada a Cateter Venoso Central	Diminuição	Diminuição	Aumento	Aumento	Aumento	Diminuição
Taxa de Infecção hospitalar – Infecção de Trato Urinário Associada a Sonda Vesical de Demora em Unidades de Terapia Intensiva (Adulto, Pediátrica, Neonatal, Coronariana)	Aumento	Aumento	Sem alteração	Diminuição	Diminuição	Diminuição
Taxa de Infecção hospitalar – Infecções Cirúrgicas em cirurgias limpas	Diminuição	Aumento	Sem alteração	Diminuição	Aumento	Diminuição
Internações com CID relativo à septicemia	Diminuição	Diminuição	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição
Mortalidade Geral	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Diminuição	Aumento
Taxa de informação do CID secundário nas AIH	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição	Diminuição	Aumento
Taxa de informação de raça e cor nas AIH (Portaria SAS/MS nº 508/2010)	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração

Fonte: TC-10695-989-20-2

Indicadores/Variáveis de Eficiência Técnica:

Indicadores/Variáveis de Eficiência Técnica (Por ano e Hospital)

Indicadores/Variáveis de Eficiência Técnica (Por ano e Hospital)							
Indicadores	Ano/Hosp	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Relação alta total/Total de Leitos	2017	4,00	4,33	6,00	4,00	4,6	0,17
	2018	3,61	4,56	5,26	3,61	4,41	0,20
	2019	4,36	4,53	5,62	4,64	4,42	0,16
Relação altas/Leitos Cirúrgicos	2017	4,89	5,05	9,97	4,89	5,38	0,45
	2018	4,27	5,30	13,74	4,27	5,32	0,49
	2019	4,29	4,80	10,59	5,89	4,78	0,82
Relação altas/Leitos Clínica Médica	2017	5,75	4,70	4,17	5,75	2,63	0,11
	2018	5,35	4,13	5,07	5,35	2,87	0,12
	2019	6,47	5,11	3,23	3,76	3,22	0,28
Relação altas/Leitos Obstétricos	2017	Não se aplica	8,40	10,08	Não se aplica	7,61	Não se aplica
	2018	Não se aplica	8,77	9,61	Não se aplica	7,67	Não se aplica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Indicadores/Variáveis de Eficiência Técnica (Por ano e Hospital)							
Indicadores	Ano/Hosp	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
	2019	Não se aplica	8,02	9,13	5,63	6,71	Não se aplica
Relação altas/Leitos Pediátricos	2017	1,82	1,90	12,06	1,82	5,43	0,00
	2018	1,59	2,79	10,28	1,59	5,07	0,00
	2019	1,29	3,00	4,76	7,10	5,41	9,79

Fonte: TC-10695-989-20-2

Indicadores/Variáveis de Eficiência Técnica (Evolução 2017 a 2019)

Indicadores/Variáveis de Eficiência Técnica (Evolução 2017 a 2019)						
Indicadores	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Relação alta total/Total de Leitos	Aumento	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição	Diminuição
Relação altas/Leitos Cirúrgicos	Diminuição	Diminuição	Aumento	Aumento	Diminuição	Aumento
Relação altas/Leitos Clínica Médica	Aumento	Aumento	Diminuição	Diminuição	Aumento	Aumento
Relação altas/Leitos Obstétricos	Não se aplica	Diminuição	Diminuição	Não se aplica	Diminuição	Não se aplica
Relação altas/Leitos Pediátricos	Diminuição	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição	Aumento

Fonte: TC-10695-989-20-2

Indicadores/Variáveis de Desempenho:**Indicadores/Variáveis de Desempenho (Por ano e Hospital)**

Indicadores/Variáveis de Desempenho (Por ano e Hospital)							
Indicadores	Ano/Hosp	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Média de Permanência (dias) – Geral	2017	6,60	6,60	4,55	5,06	5,51	5,10
	2018	7,30	5,90	5,88	6,20	5,66	4,60
	2019	7,10	5,80	4,92	5,60	5,82	5,40
Índice de Intervalo de Substituição – Geral	2017	0,14	0,57	0,37	0,00	1,71	0,90
	2018	0,10	0,51	0,46	0,00	1,78	0,51
	2019	0,05	0,73	0,60	0,75	1,38	0,37
Índice de Renovação – Geral	2017	4,72	4,76	6,30	5,01	4,15	0,10
	2018	4,57	5,15	4,89	4,92	4,07	0,12
	2019	4,53	5,14	5,62	4,64	4,52	0,09
Taxa de Ocupação – Geral	2017	0,98	0,92	0,93	1,04	0,76	0,90
	2018	0,99	0,92	0,93	1,05	0,76	0,90
	2019	0,99	0,89	0,89	0,88	0,81	0,94

Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Indicadores/Variáveis de Desempenho (Evolução 2017 a 2019)

Indicadores/Variáveis de Desempenho (Evolução 2017 a 2019)						
Indicadores	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Média de Permanência (dias) – Geral	Aumento	Diminuição	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento
Índice de Intervalo de Substituição – Geral	Diminuição	Aumento	Aumento	Aumento	Diminuição	Diminuição
Índice de Renovação – Geral	Diminuição	Aumento	Diminuição	Diminuição	Aumento	Diminuição
Taxa de Ocupação – Geral	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição	Aumento	Aumento

Fonte: TC-10695-989-20-2

Indicadores/Variáveis de Produção e Produtividade:

Indicadores/Variáveis de Produção e Produtividade (Por ano e Hospital)

Indicadores/Variáveis de Produção e Produtividade (Por ano e Hospital)							
Indicadores	Ano/Hosp	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Número de Internações	2017	15.825	1.462	1.765	1.277	1.017	436
	2018	16.014	1.454	1.681	1.119	1.016	505
	2019	16.693	1.414	1.778	16.206	13.495	6.918
Número de Pacientes-dia	2017	107.839	9.360	8.291	8.083	5.660	2.490
	2018	97.713	8.753	10.036	8.166	5.695	2.563
	2019	114.199	8.619	8.980	87.453	69.211	34.792
Taxa de Cirurgia/Saída	2017	0,43%	0,38%	0,34%	0,50%	0,392%	0,72%
	2018	0,42%	0,38%	0,33%	0,515%	0,392%	0,70%
	2019	0,41%	0,35%	29,15%	51,50%	35,80%	1%
Total normal/Sala parto	2017	Não se aplica	102,50	35,00	104,50	66,5	Não se aplica
	2018	Não se aplica	99,5	41,4	93,0	62	Não se aplica
	2019	Não se aplica	102,5	36,2	1060	798	Não se aplica
Total cesariano/Sala parto	2017	Não se aplica	50,50	93,00	48,50	44,5	Não se aplica
	2018	Não se aplica	54,0	79,0	42,5	36	Não se aplica
	2019	Não se aplica	55,5	94,0	547	367	Não se aplica
Total de exames clínicos e de imagem	2017	225.732	61.483	67.764	263.947	36.873	76.823
	2018	463.105	64.629	66.675	248.798	34.258	74.495
	2019	1.211.339	56.913	69.893	3.716.463	417.590	1.024.544

Fonte: TC-10695-989-20-2

Indicadores/Variáveis de Produção e Produtividade (Evolução 2017 a 2019)

Indicadores/Variáveis de Produção e Produtividade (Evolução 2017 a 2019)						
Indicadores	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Número de Internações	Aumento	Diminuição	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Indicadores/Variáveis de Produção e Produtividade (Evolução 2017 a 2019)						
Indicadores	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Número de Pacientes-dia	Aumento	Diminuição	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento
Taxa de Cirurgia/Saída	Diminuição	Diminuição	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento
Total parto normal/Sala	Não se aplica	Sem alteração	Aumento	Aumento	Aumento	Não se aplica
Total parto cesariano/Sala	Não se aplica	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento	Não se aplica
Total de exames clínicos e de imagem	Aumento	Diminuição	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento

Fonte: TC-10695-989-20-2

Indicadores/Variáveis de Resolubilidade e Humanização no Atendimento:

Indicadores/Variáveis de Resolubilidade e Humanização no atendimento (Por ano e Hospital)

Indicadores/Variáveis de Resolubilidade e Humanização no atendimento (Por ano e Hospital)							
Indicadores	Ano/Hosp	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Taxa de saída inter-hospitalar	2017	Não se aplica	1,89%	2,14%	0,80%	0,688%	0,00%
	2018	Não se aplica	3,11%	2,75%	0,61%	0,696%	0,00%
	2019	Não se aplica	3,18%	3,34%	Não se aplica	0%	20%
Taxa de analgesia em partos normais	2017	Não se aplica	0,00%	0,00%	40,80%	20%	Não se aplica
	2018	Não se aplica	0,00%	0,00%	45,30%	20%	Não se aplica
	2019	Não se aplica	0,00%	0,00%	41%	18%	Não se aplica

Fonte: TC-10695-989-20-2

Indicadores/Variáveis de Resolubilidade e Humanização no atendimento (Evolução 2017 a 2019)

Indicadores/Variáveis de Resolubilidade e Humanização no atendimento (Evolução 2017 a 2019)						
Indicadores	Luzia	Guarulhos	Pedreira	Pirajussara	Diadema	Transplantes
Taxa de saída inter-hospitalar	Não se aplica	Aumento	Aumento	Diminuição ¹⁰⁹¹	Diminuição	Aumento
Taxa de analgesia em partos normais	Não se aplica	Sem alteração	Sem alteração	Aumento	Diminuição	Não se aplica

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: Não se identificou padrão em nenhum indicador.

Objetivos, Riscos e Custos

Os hospitais públicos, como qualquer organização e independentemente do modelo de gerenciamento, têm objetivos a cumprir e

¹⁰⁹¹ Considerando o período 2017 para 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



metas a alcançar. E para tanto, dispõe de recursos para custear suas atividades, das quais se esperam resultados que atendam as demandas da população.

Sob essa perspectiva, é importante verificar padrões relacionados aos objetivos, riscos e custos.

Compatibilidade dos Atendimentos Prestados

Os atendimentos prestados pelo SUS (denominados conjuntamente de produção do SUS) são registrados por diversos instrumentos e esses registros são armazenados, ao menos por enquanto, nas bases do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) e do Sistema de Informações Hospitalares (SIH).

Tais registros abrangem os procedimentos (um pacote que pode englobar cirurgias, consultas, atendimentos, exames, tratamentos, terapias e/ou diárias) prestados ao paciente.

Cada procedimento possui uma série de atributos entre eles a complexidade (atenção básica, média complexidade e alta complexidade) e as modalidades de assistência (assistência ambulatorial, assistência hospitalar, hospital dia e atenção domiciliar). A depender do sistema utilizado, SIH (hospitalar e hospital dia) e - SIA (ambulatorial e atenção domiciliar), o procedimento será direcionado a produção ambulatorial ou hospitalar.

Da mesma forma que os procedimentos, os estabelecimentos hospitalares são “qualificados” no CNES de acordo com as atividades que executam (Atenção básica, Média Complexidade e Alta Complexidade).

Complexidade dos procedimentos nos Hospitais da amostra

Hospital	Ambulatorial	Hospitalar
Luzia	Média e Alta Complexidade	Média e Alta Complexidade
Guarulhos	Média e Alta Complexidade	Média e Alta Complexidade
Pirajussara	Média e Alta Complexidade	Média e Alta Complexidade
Pedreira	Média e Alta Complexidade	Média e Alta Complexidade
Diadema	Média e Alta Complexidade	Média e Alta Complexidade
Transplantes	Alta Complexidade ¹⁰⁹²	Alta Complexidade ⁴¹

TC-10695-989-20-2

Os gráficos a seguir expõem a evolução dos atendimentos prestados pelos hospitais segundo a complexidade de acordo com os sistemas de registro (SIH e SIA), ou seja, com a produção.

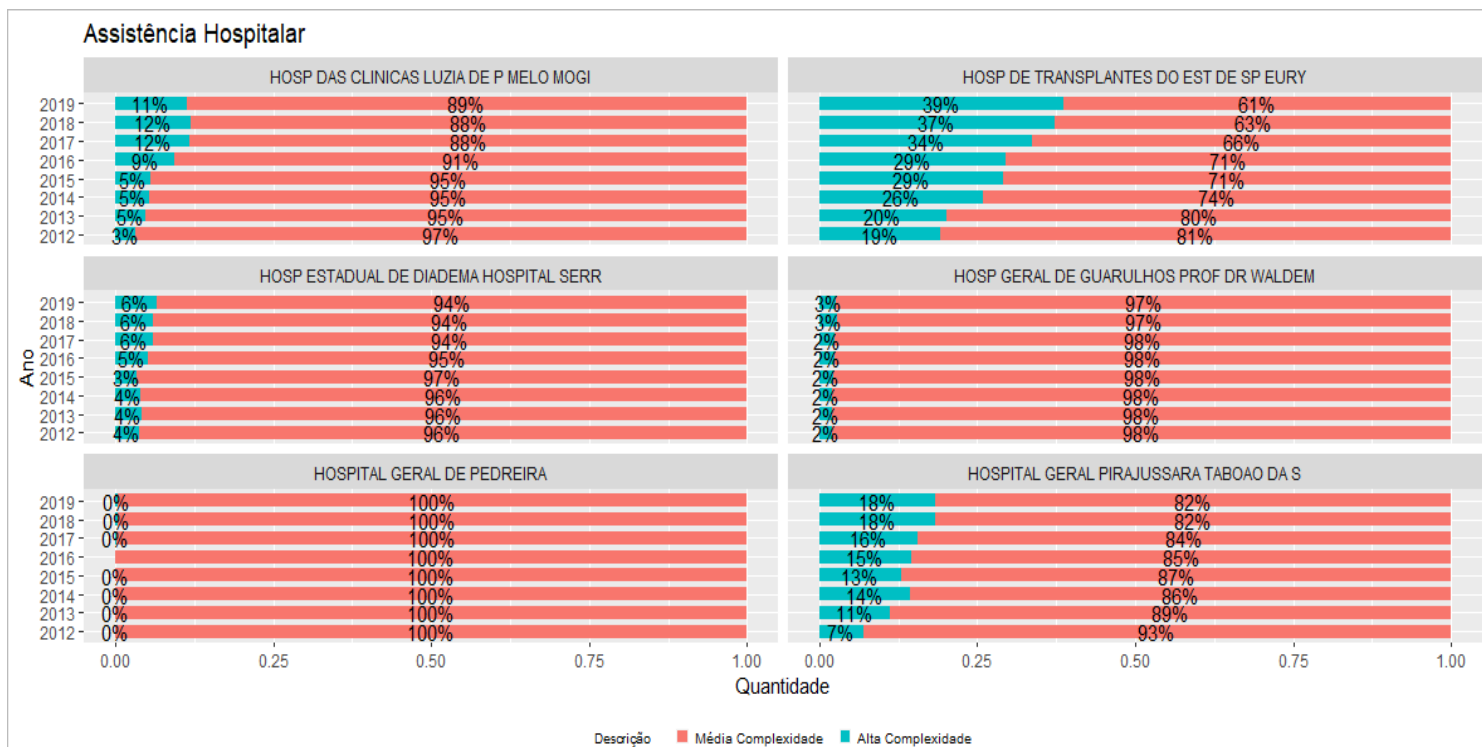
¹⁰⁹² Apesar de o CNES informar apenas procedimentos de alta complexidade, o Hospital também realiza procedimentos de média complexidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

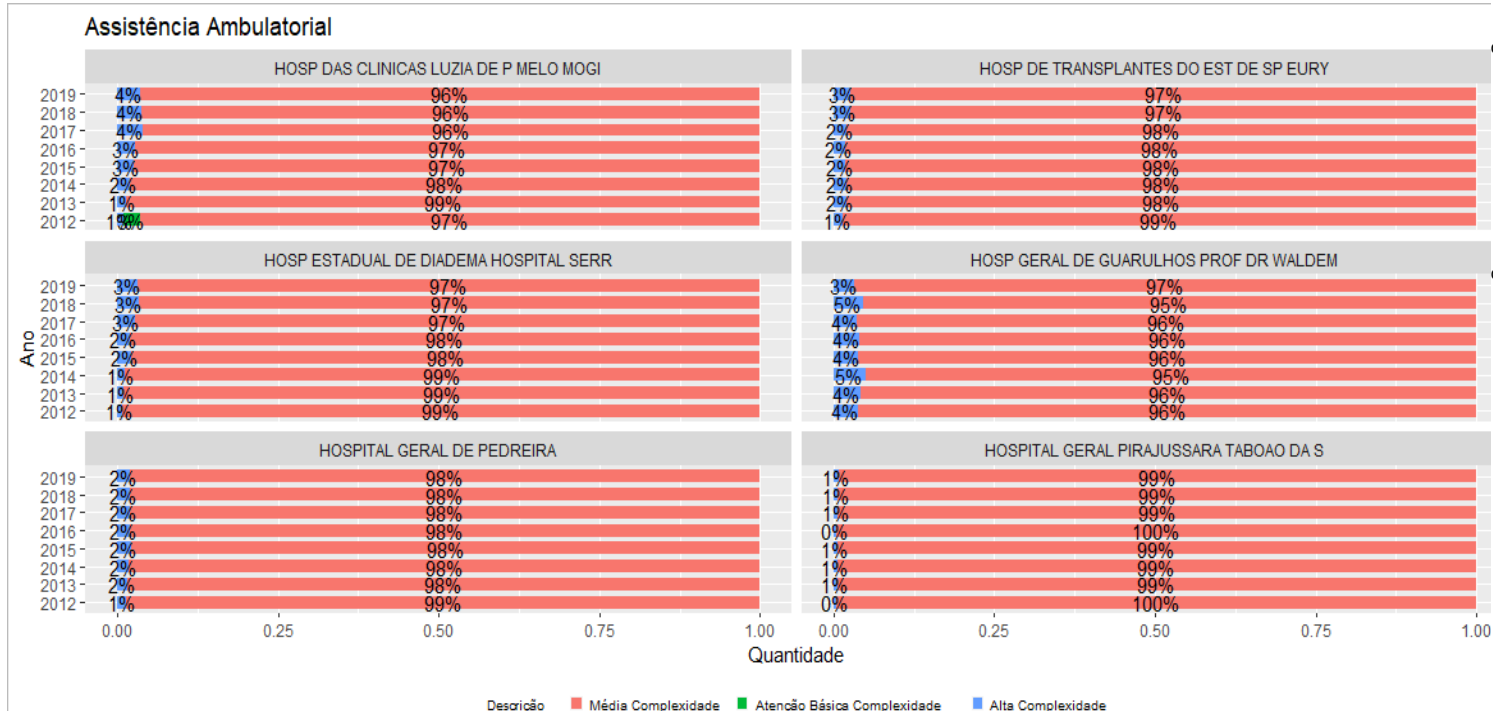


Proporção de procedimentos, por Hospital e complexidade (Assistência Hospitalar)



Fonte: TC-10695-989-20-2

Proporção de procedimentos, por Hospital e complexidade (Assistência Ambulatorial)



Fonte: TC-10695-989-20-2

Por meio desses gráficos, duas verificações podem ser feitas: (i) identificação da complexidade predominante dos atendimentos prestados; e (ii)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



a compatibilidade existente entre as atividades previstas para execução pelo hospital (CNES) e o que efetivamente executa (SIH e SIA).

Conclusão: (i) há predominância de procedimentos de média complexidade na produção ambulatorial e hospitalar; (ii) inexistência de padrão quanto a compatibilidade entre as atividades previstas para execução pelo hospital (no CNES) e o que efetivamente executa (reportado no SIH e SIA).

Risco associado ao Contrato de Gestão

Os hospitais gerenciados por OSS recebem mensalmente recursos para custeio das despesas de prestação de serviços, condicionados a metas estabelecidas em indicadores de produção (modalidade de contratação de serviços assistenciais) e em indicadores de qualidade, o que não é necessariamente diretamente condicionado a “tipos” de procedimentos realizados.

Um dos riscos associados a essa forma de financiamento é que os hospitais passem a executar “tipos” de procedimentos que “facilitem o cumprimento das metas do contrato de gestão” ou “que minimizem os custos, mas que atendam as metas do contrato de gestão”, todavia frustem as demandas prioritárias identificadas pela SES/SP ou desviem da finalidade precípua do hospital. Neste último caso, seria um exemplo o hospital que direciona o atendimento a procedimentos que um AME ou outra estrutura ambulatorial poderia executar, priorizando-os, em detrimento de executar procedimentos exclusivamente hospitalares.

Sob esse risco, os gráficos a seguir almejam mostrar a evolução da realização dos dez principais procedimentos de 2012 (três dos seis hospitais foram assumidos pela SPDM em 2012, dois posteriores e um anterior) dos seis hospitais, escolhidos em termos quantitativos, para avaliação a partir de 2012 ou do ano da assunção do gerenciamento do hospital pela SPDM (linha vertical preta) até o exercício de 2019.



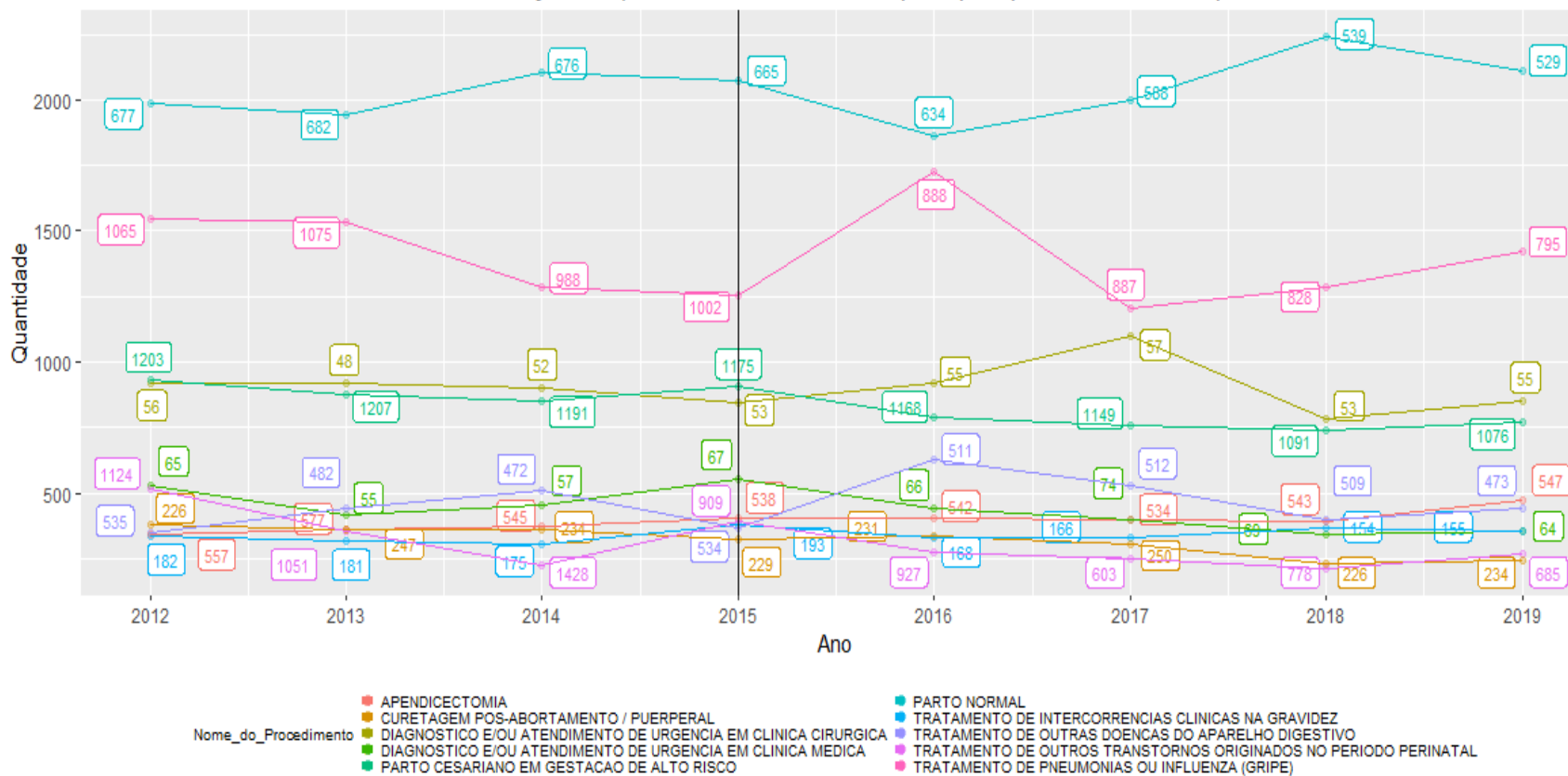
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Evolução da quantidade e valor dos 10 procedimentos mais realizados no Hospital Geral de Pedreira

HOSPITAL GERAL DE PEDREIRA: Evolução de quantidade e valor dos 10 principais procedimentos hospitalares



Fonte: TC-10695-989-20-2

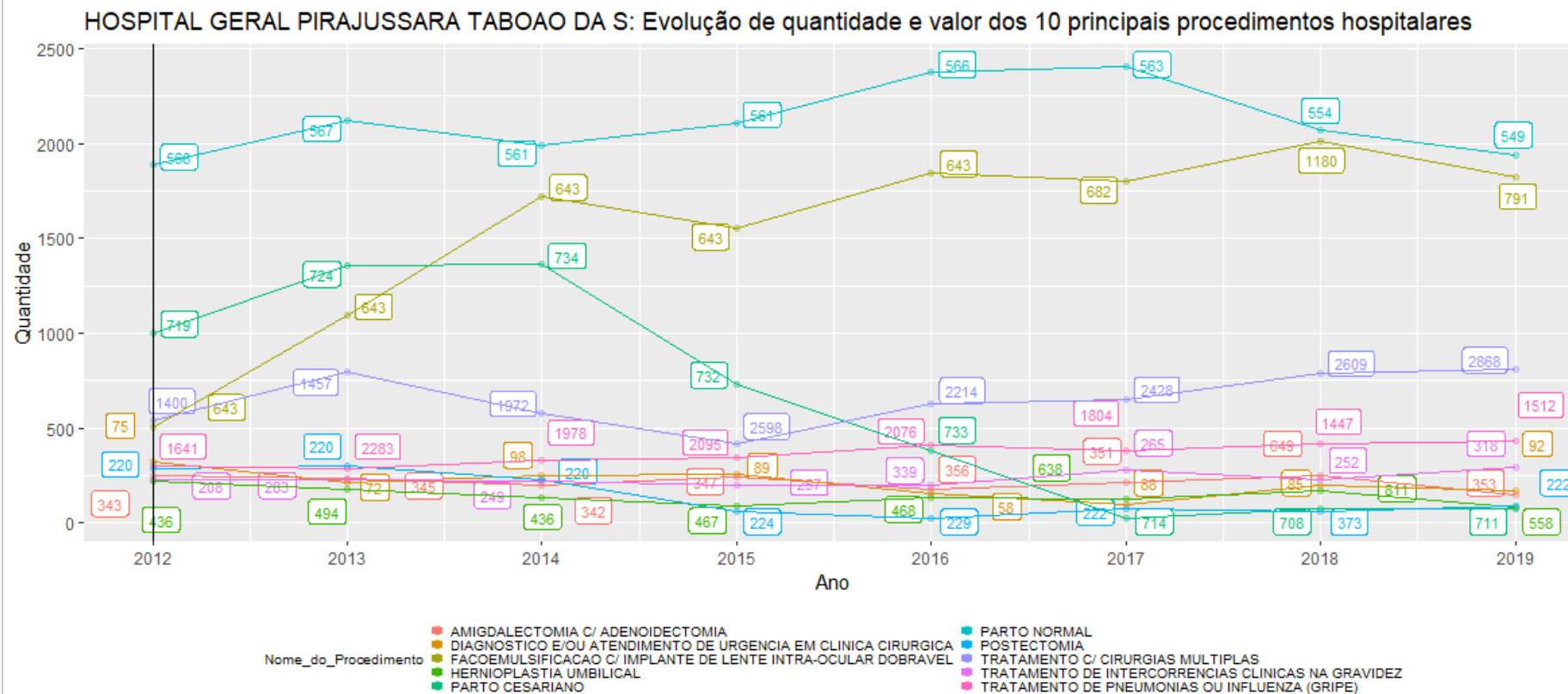


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Evolução da quantidade e valor dos 10 procedimentos mais realizados no Hospital Geral de Pirajussara



Fonte: TC-10695-989-20-2

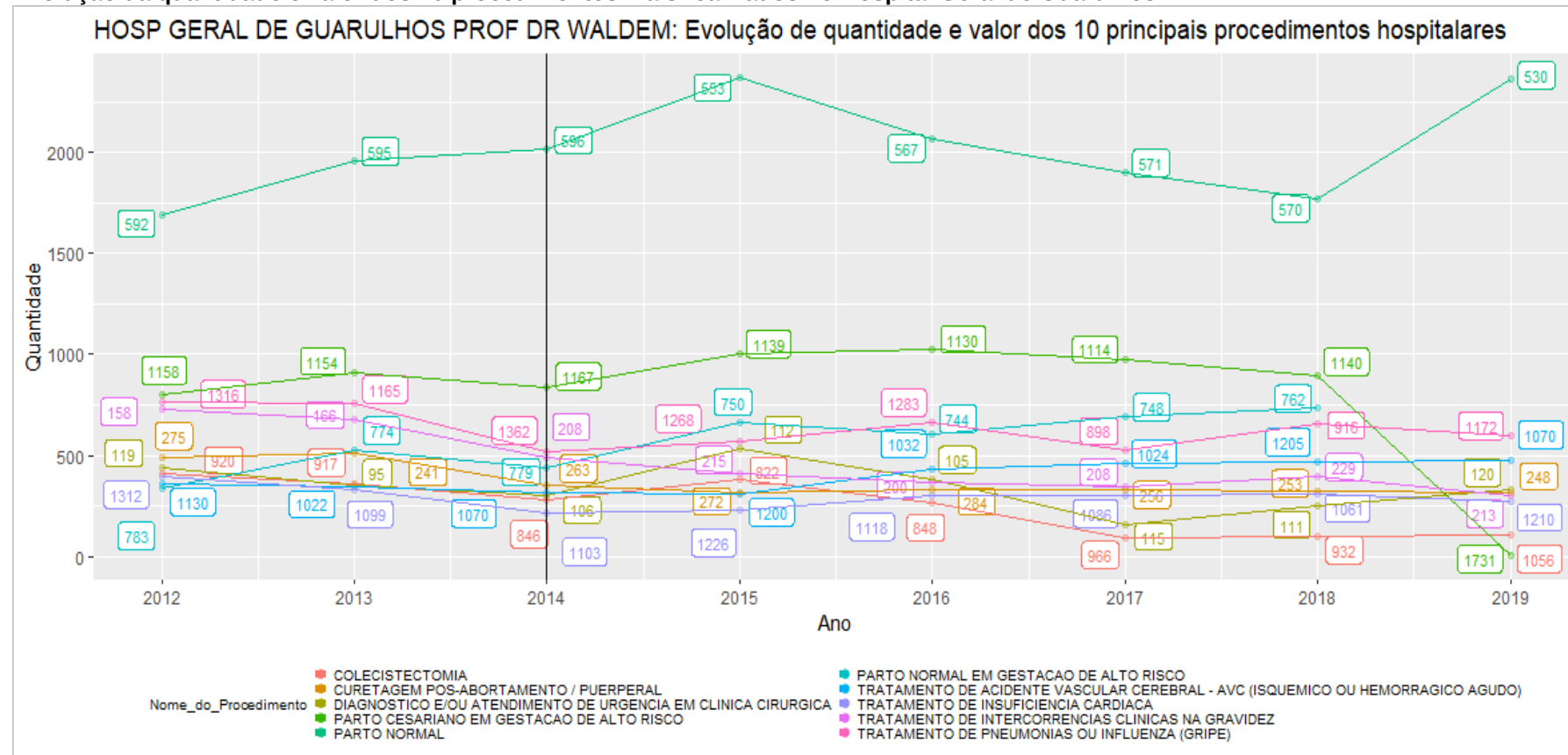


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Evolução da quantidade e valor dos 10 procedimentos mais realizados no Hospital Geral de Guarulhos



Fonte: TC-10695-989-20-2



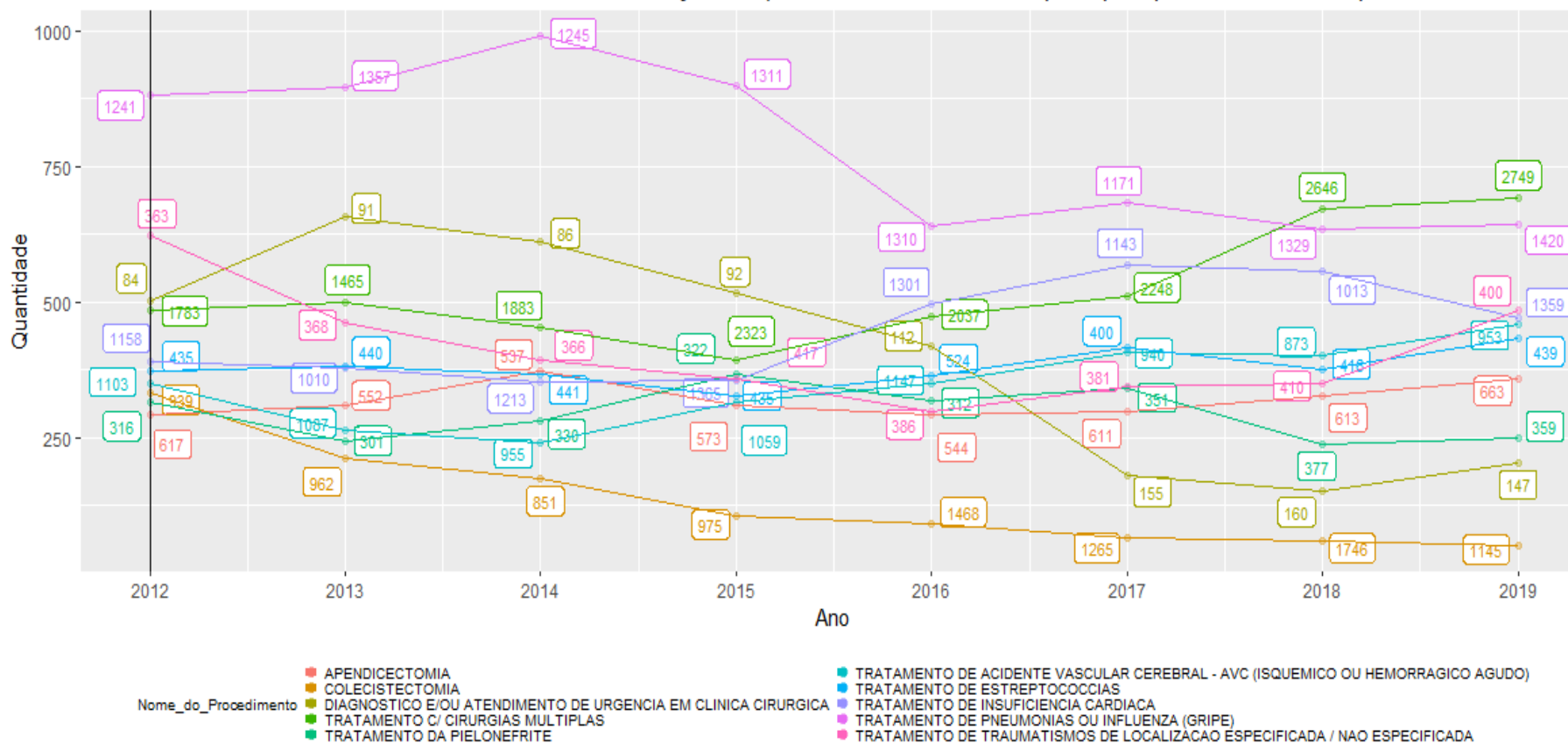
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Evolução da quantidade e valor dos 10 procedimentos mais realizados no Hospital das Clínicas Luzia de Pinho Melo

HOSP DAS CLINICAS LUZIA DE P MELO MOGI: Evolução de quantidade e valor dos 10 principais procedimentos hospitalares



Fonte: TC-10695-989-20-2

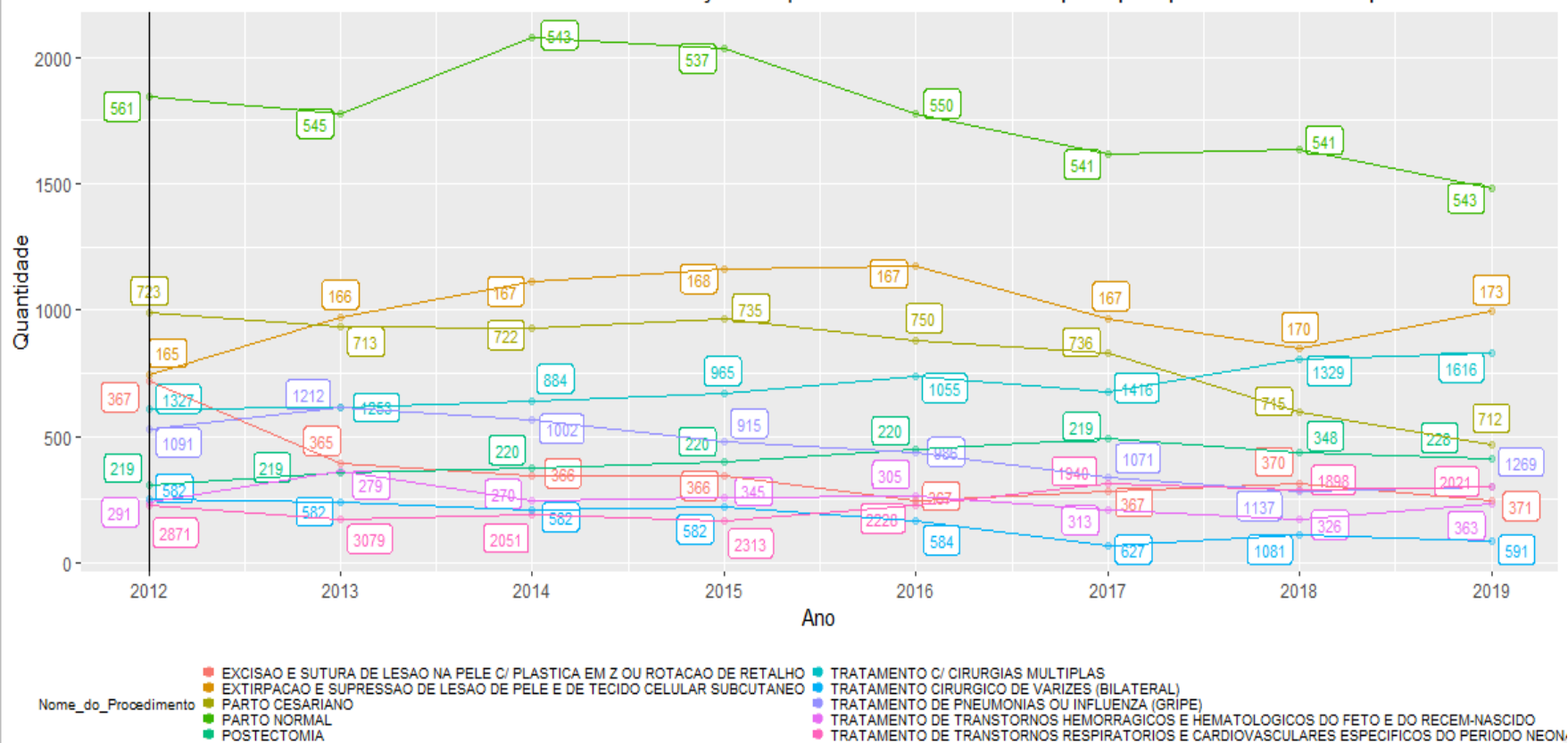


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Evolução da quantidade e valor dos 10 procedimentos mais realizados no Hospital Estadual de Diadema

HOSP ESTADUAL DE DIADEMA HOSPITAL SERR: Evolução de quantidade e valor dos 10 principais procedimentos hospitalares



Fonte: TC-10695-989-20-2



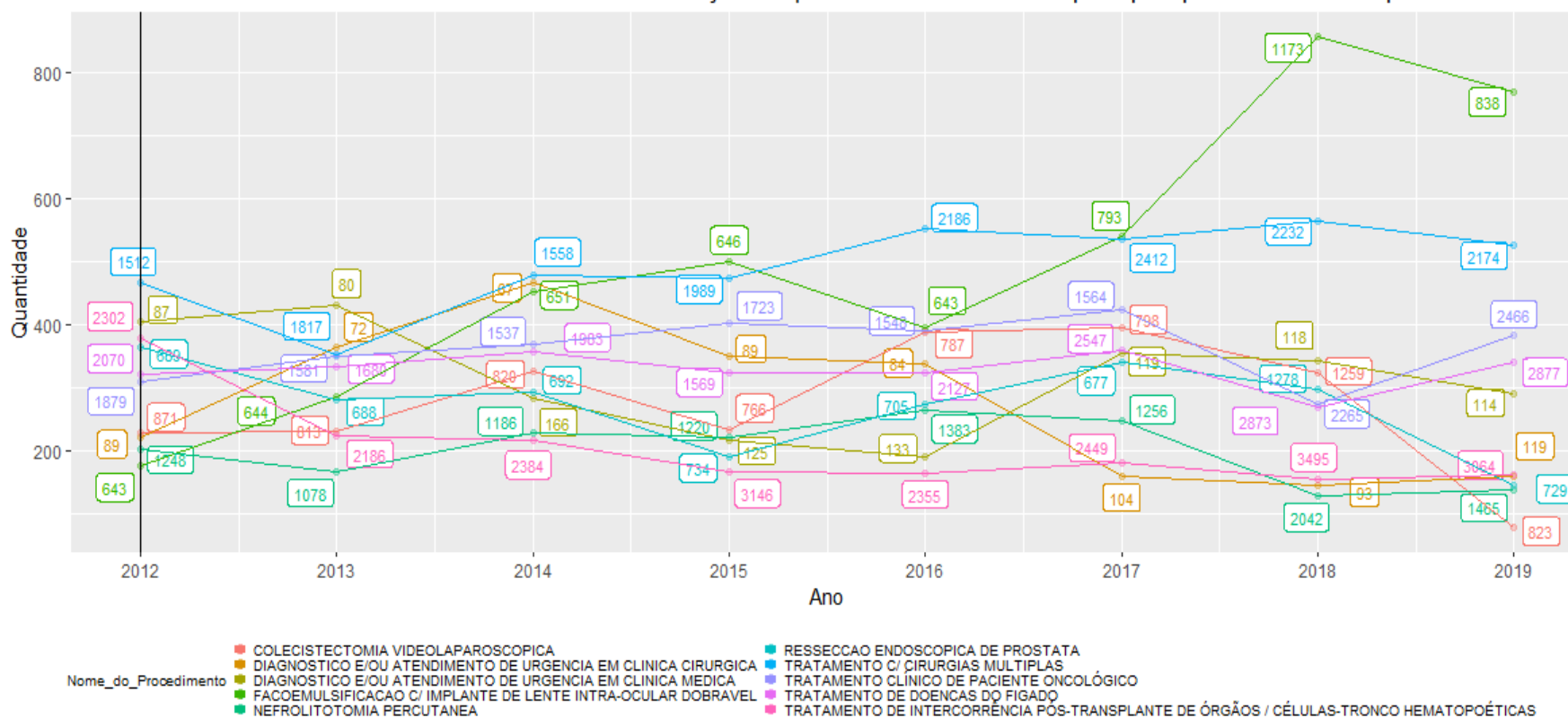
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Evolução da quantidade e valor dos 10 procedimentos mais realizados no Hospital de Transplantes do Estado de São Paulo

HOSP DE TRANSPLANTES DO EST DE SP EURY: Evolução da quantidade e valor dos 10 principais procedimentos hospitalares



Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Os gráficos permitem verificar, entre outras coisas: (i) a evolução do valor por procedimento ao longo dos anos; (ii) a evolução da ordem dos procedimentos; (iii) se há indício, a partir dos valores médios de AIH, de realização de procedimentos de menor custo em detrimento de procedimentos de maior custo.

Os valores nos gráficos expressam a média dos valores das AIHs, já que podem variar sob um mesmo procedimento, a depender dos procedimentos secundários (exames, por exemplo) realizados na assistência ao paciente. A qualificação como indício se deve ao fato de que tais valores nem sempre apresentam relação direta com os custos incorridos na prestação de serviços de saúde¹⁰⁹³.

Envolvendo custos, outra questão importante é a permanência dos pacientes, segundo a lógica que quanto mais o paciente permanece no hospital, mais gastos (em especial custos) incorrem. Isso vale para um mesmo procedimento em uma internação (com pacientes com permanências diferentes) ou para um procedimento que pode ser feito, por exemplo, sob a modalidade hospitalar (cuja permanência deve superior a 24 horas) e a modalidade hospital dia (permanência máxima de 12h), ambos informados ao SIH (Sistema de Informações Hospitalares). Nesse contexto, a predominância de procedimentos estritamente sob a modalidade hospitalar diminui o risco aqui tratado.

Abordagem complementar a esta consistiria em verificar a “cobertura” das principais causas de internação (figura a seguir) no Estado pelo rol de principais procedimentos dos hospitais, de forma que quanto maior a “cobertura”, menor o risco.

Coefficiente de internação (por mil habitantes) segundo Capítulos CID10

Causa Cap CID10	Coeficiente (int/mil hab)		Variação %	Coeficiente (int/mil hab)		Variação %
	Pop total			Pop exclusiva SUS		
	2010	2014		2010	2014	
XV. Gravidez parto e puerpério	10,7	10,4	-2,8	18,8	18,8	0,0
IX. Doenças do aparelho circulatório	6,4	6,0	-6,4	11,2	10,8	-3,7
XI. Doenças do aparelho digestivo	5,6	5,6	-0,3	9,8	10,1	2,6
X. Doenças do aparelho respiratório	6,2	5,5	-11,5	10,8	9,8	-8,9
XIX. Lesões enven e alg out conseq causas externas	5,4	5,4	0,2	9,5	9,8	3,1
XIV. Doenças do aparelho geniturinário	4,1	4,1	1,3	7,1	7,4	4,3
II. Neoplasias (tumores)	3,4	4,0	15,7	6,0	7,2	19,1
I. Algumas doenças infecciosas e parasitárias	2,6	2,5	-5,2	4,6	4,5	-2,5
V. Transtornos mentais e comportamentais	1,8	1,5	-16,9	3,2	2,8	-14,5
Todos os demais	10,3	9,8	-4,5	18,0	17,7	-1,7
Total das internações	56,5	54,8	-3,1	99,0	98,8	-0,3

Fonte: TC-10695-989-20-2

As tabelas a seguir evidenciam o rol de principais procedimentos escolhidos em termos quantitativos em dois momentos (2012 ou exercício da

¹⁰⁹³ Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v49/pt_0034-8910-rsp-S0034-89102015049005748.pdf>. Acesso em abr. 2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



assunção do gerenciamento pela SPDM e 2019) com as possíveis modalidades de assistência e causas (capítulos CID 10) cobertas consoante o SIGTAP (Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e Órteses, Próteses e Materiais Especiais do SUS, objetivando verificar: (i) a identificação de procedimentos com possibilidade de execução sob modalidade de hospital dia; (ii) a predominância de procedimentos na modalidade exclusivamente hospitalar (sem a possibilidade hospital dia); (iii) a mudança do rol de procedimentos de um exercício para outro; e (iv) a “cobertura” pelo rol das principais causas de internações do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Comparativo dos procedimentos realizados em 2012 (ou exercício da assunção do gerenciamento pela SPDM) e 2019

HOSPITAL GERAL DE PEDREIRA							Exercício 2015	
Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor da AIH	Médio	Modalidade de Assistência		Capítulo 10	CID
1	310010039	PARTO NORMAL	2071	665	Hospitalar		XV; XVI	
2	303140151	TRATAMENTO DE PNEUMONIAS OU INFLUENZA (GRIPE)	1258	1002	Hospitalar		I; X; XVI	
3	411010026	PARTO CESARIANO EM GESTACAO DE ALTO RISCO	905	1175	Hospitalar		I; XV; XVI; XVII	
4	301060070	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA CIRURGICA	844	53	Hospitalar; Hospital_Dia		-	
5	301060088	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA MEDICA	553	67	Hospitalar; Hospital_Dia		-	
6	303150050	TRATAMENTO DE OUTRAS DOENCAS DO APARELHO URINARIO	463	434	Hospitalar		XIV; XVIII	
7	407020039	APENDICECTOMIA	405	538	Hospitalar		II; XI	
8	303160039	TRATAMENTO DE OUTROS TRANSTORNOS ORIGINADOS NO PERIODO PERINATAL	392	909	Hospitalar		XVI	
9	303100044	TRATAMENTO DE INTERCORRENCIAS CLINICAS NA GRAVIDEZ	380	193	Hospitalar		IX; XV	
10	303070102	TRATAMENTO DE OUTRAS DOENCAS DO APARELHO DIGESTIVO	371	534	Hospitalar		XI	
							Exercício 2019	
Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor da AIH	Médio	Modalidade de Assistência		Capítulo 10	CID
1	310010039	PARTO NORMAL	2111	529	Hospitalar		XV; XVI	
2	303140151	TRATAMENTO DE PNEUMONIAS OU INFLUENZA (GRIPE)	1423	795	Hospitalar		I; X; XVI	
3	301060070	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA CIRURGICA	854	55	Hospitalar; Hospital_Dia		-	
4	407030034	COLECISTECTOMIA VIDEOLAPAROSCOPICA	803	785	Hospitalar; Hospital_Dia		XI; XVII ; XIX	
5	411010026	PARTO CESARIANO EM GESTACAO DE ALTO RISCO	769	1076	Hospitalar		I; XV; XVI; XVII	
6	415010012	TRATAMENTO C/ CIRURGIAS MULTIPLAS	494	1845	Hospitalar		-	
7	407020039	APENDICECTOMIA	473	547	Hospitalar		II; XI	
8	303040149	TRATAMENTO DE ACIDENTE VASCULAR CEREBRAL - AVC (ISQUEMICO OU HEMORRAGICO AGUDO)	470	862	Hospitalar		VI; IX	
9	303070102	TRATAMENTO DE OUTRAS DOENCAS DO APARELHO DIGESTIVO	444	473	Hospitalar		XI	
10	303010037	TRATAMENTO DE OUTRAS DOENÇAS BACTERIANAS	433	2033	Hospitalar		I ; VI	

Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Comparativo dos procedimentos realizados em 2012 (ou exercício da assunção do gerenciamento pela SPDM) e 2019

HOSPITAL GERAL PIRAJUSSARA TABOAO DA S							Exercício 2012
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor da AIH	Médio	Modalidade de Assistência	Capítulo CID 10
1	310010039	PARTO NORMAL	1886	566		Hospitalar	XV e XVI
2	411010034	PARTO CESARIANO	1000	719		Hospitalar	I; XV; XVI e XVII
3	415010012	TRATAMENTO C/ CIRURGIAS MULTIPLAS	538	1400		Hospitalar	-
4	405050372	FACOEMULSIFICACAO C/ IMPLANTE DE LENTE INTRA-OCULAR DOBRAVEL	503	643		Hospitalar; Hospital_Dia e Ambulatorial	VII
5	301060070	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA CIRURGICA	320	75		Hospitalar Hospital_Dia e	-
6	303140151	TRATAMENTO DE PNEUMONIAS OU INFLUENZA (GRIPE)	299	1641		Hospitalar	I; X e XVI
7	409050083	POSTECTOMIA	288	220		Hospitalar; Hospital_Dia e Ambulatorial	XIV
8	404010032	AMIGDALECTOMIA C/ ADENOIDECTOMIA	251	343		Hospitalar; Hospital_Dia e Ambulatorial	X
9	303100044	TRATAMENTO DE INTERCORRENCIAS CLINICAS NA GRAVIDEZ	229	208		Hospitalar	IX e XV
10	407040129	HERNIOPLASTIA UMBILICAL	224	436		Hospitalar Hospital_Dia e	XI
							Exercício 2019
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor da AIH	Médio	Modalidade de Assistência	Capítulo CID 10
1	310010039	PARTO NORMAL	1942	549		Hospitalar	XV e XVI
2	405050372	FACOEMULSIFICACAO C/ IMPLANTE DE LENTE INTRA-OCULAR DOBRAVEL	1825	791		Hospitalar; Hospital_Dia e Ambulatorial	VII
3	411010026	PARTO CESARIANO EM GESTACAO DE ALTO RISCO	916	1114		Hospitalar	I; XV; XVI e XVII
4	415010012	TRATAMENTO C/ CIRURGIAS MULTIPLAS	814	2868		Hospitalar	-
5	303070102	TRATAMENTO DE OUTRAS DOENCAS DO APARELHO DIGESTIVO	562	675		Hospitalar	XI
6	303140151	TRATAMENTO DE PNEUMONIAS OU INFLUENZA (GRIPE)	429	1512		Hospitalar	I; X e XVI
7	303100044	TRATAMENTO DE INTERCORRENCIAS CLINICAS NA GRAVIDEZ	294	318		Hospitalar	IX e XV
8	407020039	APENDICECTOMIA	271	955		Hospitalar	II e XI
9	406020566	TRATAMENTO CIRURGICO DE VARIZES (BILATERAL)	264	611		Hospitalar Hospital_Dia e	IX
10	407030034	COLECISTECTOMIA VIDEOLAPAROSCOPICA	257	856		Hospitalar Hospital_Dia e	XI; XVII e XIX

Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Comparativo dos procedimentos realizados em 2012 (ou exercício da assunção do gerenciamento pela SPDM) e 2019

HOSP GERAL DE GUARULHOS PROF DR WALDEM							Exercício 2014
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor Médio da AIH	Modalidade Assistência	de	Capítulo CID 10
1	310010039	PARTO NORMAL	2017	596	Hospitalar		XV e XVI
2	411010026	PARTO CESARIANO EM GESTACAO DE ALTO RISCO	837	1167	Hospitalar		I; XV; XVI e XVII
3	303140151	TRATAMENTO DE PNEUMONIAS OU INFLUENZA (GRIPE)	521	1362	Hospitalar		I; X e XVI
4	303100044	TRATAMENTO DE INTERCORRENCIAS CLINICAS NA GRAVIDEZ	488	208	Hospitalar		IX e XV
5	310010047	PARTO NORMAL EM GESTACAO DE ALTO RISCO	436	779	Hospitalar		XV
6	411020013	CURETAGEM POS-ABORTAMENTO / PUERPERAL	350	263	Hospitalar; Hospital_Dia Ambulatorial	e	XV
7	303040149	TRATAMENTO DE ACIDENTE VASCULAR CEREBRAL - AVC (ISQUEMICO OU HEMORRAGICO AGUDO)	312	1070	Hospitalar		VI e IX
8	301060070	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA CIRURGICA	302	106	Hospitalar Hospital_Dia	e	-
9	303010037	TRATAMENTO DE OUTRAS DOENÇAS BACTERIANAS	285	3161	Hospitalar		I e VI
10	407030026	COLECISTECTOMIA	282	846	Hospitalar		II; XI; XVII e XIX
							Exercício 2019
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor Médio da AIH	Modalidade Assistência	de	Capítulo CID 10
1	310010039	PARTO NORMAL	2364	530	Hospitalar		XV e XVI
2	411010034	PARTO CESARIANO	1087	715	Hospitalar		I ; XV; XVI e XVII
3	303140151	TRATAMENTO DE PNEUMONIAS OU INFLUENZA (GRIPE)	595	1172	Hospitalar		I; X e XVI
4	304100021	TRATAMENTO CLÍNICO DE PACIENTE ONCOLÓGICO	584	664	Hospitalar		I; II; III; VI; X; XI; XIV e XVIII
5	303040149	TRATAMENTO DE ACIDENTE VASCULAR CEREBRAL - AVC (ISQUEMICO OU HEMORRAGICO AGUDO)	473	1070	Hospitalar		VI e IX
6	303010037	TRATAMENTO DE OUTRAS DOENÇAS BACTERIANAS	434	2658	Hospitalar		I e VI
7	301060088	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA MEDICA	384	112	Hospitalar Hospital_Dia	e	-
8	407030034	COLECISTECTOMIA VIDEOLAPAROSCOPICA	328	738	Hospitalar Hospital_Dia	e	XI; XVII e XIX
9	301060070	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA CIRURGICA	327	120	Hospitalar Hospital_Dia	e	-
10	411020013	CURETAGEM POS-ABORTAMENTO / PUERPERAL	312	248	Hospitalar; Hospital_Dia Ambulatorial	e	XV

Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Comparativo dos procedimentos realizados em 2012 (ou exercício da assunção do gerenciamento pela SPDM) e 2019

HOSP DAS CLINICAS LUZIA DE P MELO MOGI						Exercício 2012
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor Médio da AIH	Modalidade de Assistência	Capítulo CID 10
1	303140151	TRATAMENTO DE PNEUMONIAS OU INFLUENZA (GRIPE)	882	1241	Hospitalar	I; X e XVI
2	308010019	TRATAMENTO DE TRAUMATISMOS DE LOCALIZACAO ESPECIFICADA / NAO ESPECIFICADA	622	363	Hospitalar e Atenção Domiciliar	XIX
3	301060070	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA CIRURGICA	503	84	Hospitalar e Hospital_Dia	-
4	415010012	TRATAMENTO C/ CIRURGIAS MULTIPLAS	486	1783	Hospitalar	-
5	303060212	TRATAMENTO DE INSUFICIENCIA CARDIACA	390	1158	Hospitalar	IX
6	303080078	TRATAMENTO DE ESTREPTOCOCCIAS	374	435	Hospitalar	I; VII; X; XI; XII e XIV
7	303040149	TRATAMENTO DE ACIDENTE VASCULAR CEREBRAL - AVC (ISQUEMICO OU HEMORRAGICO AGUDO)	350	1103	Hospitalar	VI e IX
8	407030026	COLECISTECTOMIA	334	939	Hospitalar	II; XI; XVII e XIX
9	305020013	TRATAMENTO DA PIELONEFRITE	314	316	Hospitalar e Atenção Domiciliar	XIV
10	407020039	APENDICECTOMIA	293	617	Hospitalar	II e XI
						Exercício 2019
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor Médio da AIH	Modalidade de Assistência	Capítulo CID 10
1	304100021	TRATAMENTO CLÍNICO DE PACIENTE ONCOLÓGICO	934	719	Hospitalar	I; II; III; VI; X; XI; XIV e XVIII
2	415010012	TRATAMENTO C/ CIRURGIAS MULTIPLAS	692	2749	Hospitalar	-
3	303170140	TRATAMENTO CLÍNICO PARA CONTENÇÃO DE COMPORTAMENTO DESORGANIZADO E/OU DISRUPTIVO	650	744	Hospitalar	V
4	303140151	TRATAMENTO DE PNEUMONIAS OU INFLUENZA (GRIPE)	644	1420	Hospitalar	I; X e XVI
5	303070129	TRATAMENTO DE TRANSTORNOS DAS VIAS BILIARES E PANCREAS	523	469	Hospitalar	XI
6	308010019	TRATAMENTO DE TRAUMATISMOS DE LOCALIZACAO ESPECIFICADA / NAO ESPECIFICADA	485	400	Hospitalar e Atenção Domiciliar	XIX
7	303060212	TRATAMENTO DE INSUFICIENCIA CARDIACA	470	1359	Hospitalar	IX
8	303040149	TRATAMENTO DE ACIDENTE VASCULAR CEREBRAL - AVC (ISQUEMICO OU HEMORRAGICO AGUDO)	459	953	Hospitalar	VI e IX
9	303080078	TRATAMENTO DE ESTREPTOCOCCIAS	433	439	Hospitalar	I; VII; X; XI; XII e XIV
10	407020039	APENDICECTOMIA	358	663	Hospitalar	II e XI

Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 2-ETUI-601C-606D-66QG

Comparativo dos procedimentos realizados em 2012 (ou exercício da assunção do gerenciamento pela SPDM) e 2019

HOSP ESTADUAL DE DIADEMA HOSPITAL SERR							Exercício 2012
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor da AIH	Médio	Modalidade de Assistência	Capítulo CID 10
1	310010039	PARTO NORMAL	1845	561		Hospitalar	XV e XVI
2	411010034	PARTO CESARIANO	989	723		Hospitalar	I; XV; XVI e XVII
3	401020100	EXTIRPAÇÃO E SUPRESSÃO DE LESÃO DE PELE E DE TECIDO CELULAR SUBCUTÂNEO	743	165		Hospitalar Hospital_Dia	XII
4	401020053	EXCISÃO E SUTURA DE LESÃO NA PELE C/ PLÁSTICA EM Z OU ROTACÃO DE RETALHO	718	367		Hospitalar Hospital_Dia	II; XII e XIX
5	415010012	TRATAMENTO C/ CIRURGIAS MÚLTIPLAS	607	1327		Hospitalar	-
6	303140151	TRATAMENTO DE PNEUMONIAS OU INFLUENZA (GRIPE)	529	1091		Hospitalar	I; X e XVI
7	409050083	POSTECTOMIA	305	219		Hospitalar Hospital_Dia Ambulatorial	XIV
8	406020566	TRATAMENTO CIRÚRGICO DE VARIZES (BILATERAL)	251	582		Hospitalar Hospital_Dia	IX
9	303160047	TRATAMENTO DE TRANSTORNOS HEMORRÁGICOS E HEMATOLOGICOS DO FETO E DO RECIEM-NASCIDO	242	291		Hospitalar	XVI
10	303160063	TRATAMENTO DE TRANSTORNOS RESPIRATORIOS E CARDIOVASCULARES ESPECIFICOS DO PERIODO NEONATAL	230	2871		Hospitalar	XVI
							Exercício 2019
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor da AIH	Médio	Modalidade de Assistência	Capítulo CID 10
1	310010039	PARTO NORMAL	1481	543		Hospitalar	XV e XVI
2	401020100	EXTIRPAÇÃO E SUPRESSÃO DE LESÃO DE PELE E DE TECIDO CELULAR SUBCUTÂNEO	993	173		Hospitalar Hospital_Dia	XII
3	415010012	TRATAMENTO C/ CIRURGIAS MÚLTIPLAS	830	1616		Hospitalar	-
4	411010034	PARTO CESARIANO	464	712		Hospitalar	I; XV; XVI e XVII
5	409050083	POSTECTOMIA	414	228		Hospitalar; Hospital_Dia Ambulatorial	XIV
6	303100044	TRATAMENTO DE INTERCORRENCIAS CLÍNICAS NA GRAVIDEZ	316	185		Hospitalar	IX e XV
7	303160063	TRATAMENTO DE TRANSTORNOS RESPIRATORIOS E CARDIOVASCULARES ESPECIFICOS DO PERIODO NEONATAL	304	2021		Hospitalar	XVI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 2-ETUI-601C-606D-66Q6

HOSP ESTADUAL DE DIADEMA HOSPITAL SERR							Exercício 2012
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor da AIH	Médio	Modalidade de Assistência	Capítulo CID 10
8	303140151	TRATAMENTO DE PNEUMONIAS OU INFLUENZA (GRIPE)	303	1269		Hospitalar	I; X e XVI
9	411010026	PARTO CESARIANO EM GESTACAO DE ALTO RISCO	275	1158		Hospitalar	I; XV; XVI e XVII
10	401020053	EXCISAO E SUTURA DE LESAO NA PELE C/ PLASTICA EM Z OU ROTACAO DE RETALHO	247	371		Hospitalar Hospital_Dia	II; XII e XIX

Fonte: TC-10695-989-20-2

Comparativo dos procedimentos realizados em 2012 (ou exercício da assunção do gerenciamento pela SPDM) e 2019

HOSP DE TRANSPLANTES DO EST DE SP EURY							Exercício 2012
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor da AIH	Médio	Modalidade de Assistência	Capítulo CID 10
1	415010012	TRATAMENTO C/ CIRURGIAS MULTIPLAS	466	1512		Hospitalar	-
2	301060088	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA MEDICA	405	87		Hospitalar Hospital_Dia	-
3	506020045	TRATAMENTO DE INTERCORRÊNCIA PÓS-TRANSPLANTE DE ÓRGÃOS / CÉLULAS-TRONCO HEMATOPOÉTICAS	377	2302		Hospitalar Hospital_Dia	I; II; III; IV; VI; IX; X; XI; XII; XIII; XIV; XVIII; XIX; XX e XXI
4	409030040	RESSECCAO ENDOSCOPICA DE PROSTATA	364	689		Hospitalar	II e XIV
5	303070072	TRATAMENTO DE DOENCAS DO FIGADO	320	2070		Hospitalar	I e XI
6	304100021	TRATAMENTO CLÍNICO DE PACIENTE ONCOLÓGICO	310	1879		Hospitalar	I; II; III; VI; X; XI; XIV e XVIII
7	407030034	COLECISTECTOMIA VIDEOLAPAROSCOPICA	227	871		Hospitalar Hospital_Dia	XI; XVII e XIX
8	301060070	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA CIRURGICA	222	89		Hospitalar Hospital_Dia	-
9	409010235	NEFROLITOTOMIA PERCUTANEA	201	1248		Hospitalar	XIV
10	405050372	FACOEMULSIFICACAO C/ IMPLANTE DE LENTE INTRA-OCULAR DOBRAVEL	175	643		Hospitalar; Hospital_Dia Ambulatorial	VII
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor da AIH	Médio	Modalidade de Assistência	Exercício 2019
							Capítulo CID 10
1	405050372	FACOEMULSIFICACAO C/ IMPLANTE DE LENTE INTRA-OCULAR DOBRAVEL	769	838		Hospitalar; Hospital_Dia Ambulatorial	VII
2	415010012	TRATAMENTO C/ CIRURGIAS MULTIPLAS	525	2174		Hospitalar	-
3	416010172	RESSECCAO ENDOSCOPICA DE TUMOR VESICAL EM ONCOLOGIA	515	1387		Hospitalar Hospital_Dia	II



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 2-ETUI-601C-606D-66Q6

HOSP DE TRANSPLANTES DO EST DE SP EURY						Exercício 2012
	Procedimento	Nome_do_Procedimento	Quantidade	Valor Médio da AIH	Modalidade de Assistência	Capítulo CID 10
4	304080039	INTERNAÇÃO P/ QUIMIOTERAPIA DE LEUCEMIAS AGUDAS / CRÔNICAS AGUDIZADAS	389	6113	Hospitalar Hospital_Dia	e II
5	304100021	TRATAMENTO CLÍNICO DE PACIENTE ONCOLÓGICO	382	2466	Hospitalar	I;II; III; VI; X; XI; XIV e XVIII
6	303070072	TRATAMENTO DE DOENCAS DO FIGADO	341	2877	Hospitalar	I e XI
7	304100013	TRATAMENTO DE INTERCORRÊNCIAS CLÍNICAS DE PACIENTE ONCOLÓGICO	336	379	Hospitalar Hospital_Dia	e I; II; III; VI; X; XI; XIV e XVIII
8	301060088	DIAGNOSTICO E/OU ATENDIMENTO DE URGENCIA EM CLINICA MEDICA	290	114	Hospitalar Hospital_Dia	e -
9	407040102	HERNIOPLASTIA INGUINAL / CRURAL (UNILATERAL)	254	592	Hospitalar Hospital_Dia	e XI
10	407040129	HERNIOPLASTIA UMBILICAL	203	826	Hospitalar Hospital_Dia	e XI

Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Conclusão: (i) não se identificou padrão de predominância de procedimentos exclusivamente sob a modalidade hospitalar no rol de principais procedimentos; (ii) o rol dos principais procedimentos realizados em 2019 diferiu do período de 2012 ou de assunção do gerenciamento, variando de acordo com o hospital entre 20 a 50%; (iii) nenhum rol de procedimentos principais dos períodos (2012 ou de assunção do gerenciamento e 2019) “cobriu” a totalidade das principais causas (segundo os capítulos da CID 10) de internações do Estado.

O que foi levado a conclusão motiva avaliação, no âmbito de uma fiscalização, se o arranjo de procedimentos realizados para fins de cumprimento de metas contratuais ocorre de acordo com as demandas assistenciais e respectivas responsabilidades de oferta pelos hospitais nas respectivas regiões de saúde que integram.

Custos relacionados aos serviços prestados

De uma maneira geral, faz-se necessário que os gestores da administração pública conheçam os custos envolvidos, a fim de tomar as melhores decisões entre as alternativas de prover diretamente os serviços de saúde (com gerenciamento pela administração) ou de terceirizar (gerenciamento por meio de organizações sociais de saúde).

Dado o escopo de o trabalho envolver somente estabelecimentos de saúde de uma OSS específica (SPDM), a análise de custo aqui presente objetiva verificar se houve ou não a otimização dos recursos, sem comprometer a funcionalidade e a qualidade dos serviços contratados, análise que demanda por parte do julgador a interação com os demais componentes do estudo.

Nesta análise, têm-se inicialmente os custos apurados pelas regras do contrato de gestão, mediante o cálculo advindo do percentual aplicado por serviço contratado sobre o valor repassado para custeio (excluindo os de investimento) dividido pela quantidade de atendimentos produzidos. S.M.J., estes custos (gastos orçamentários), juntamente com os gastos tributários, são os custos efetivamente incorridos pelo poder público na prestação de serviços em cada hospital.

Os gráficos a seguir mostram a evolução dos custos via gastos orçamentários.

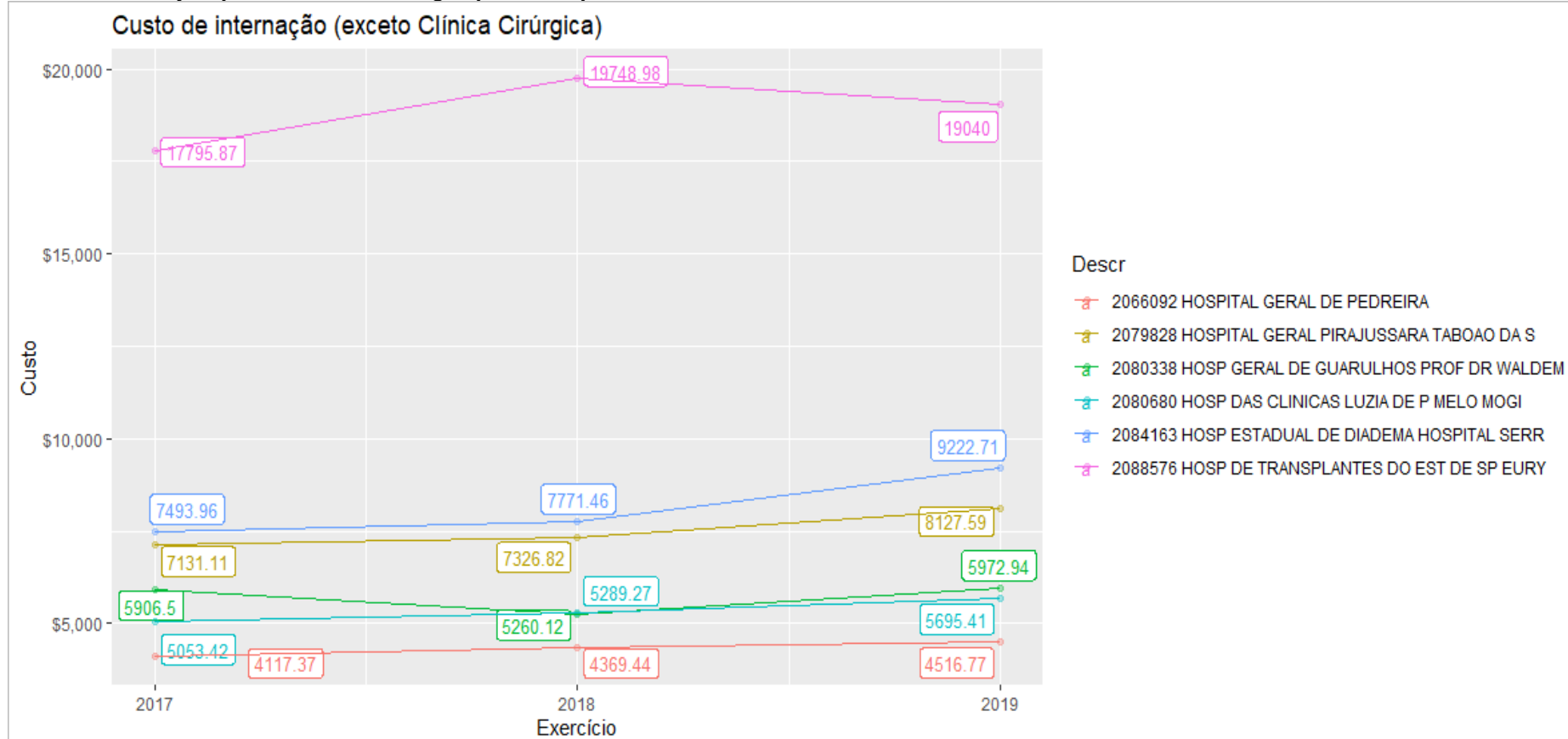


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo de interação (exceto clínica cirúrgica) nos Hospitais da amostra



Fonte: TC-10695-989-20-2

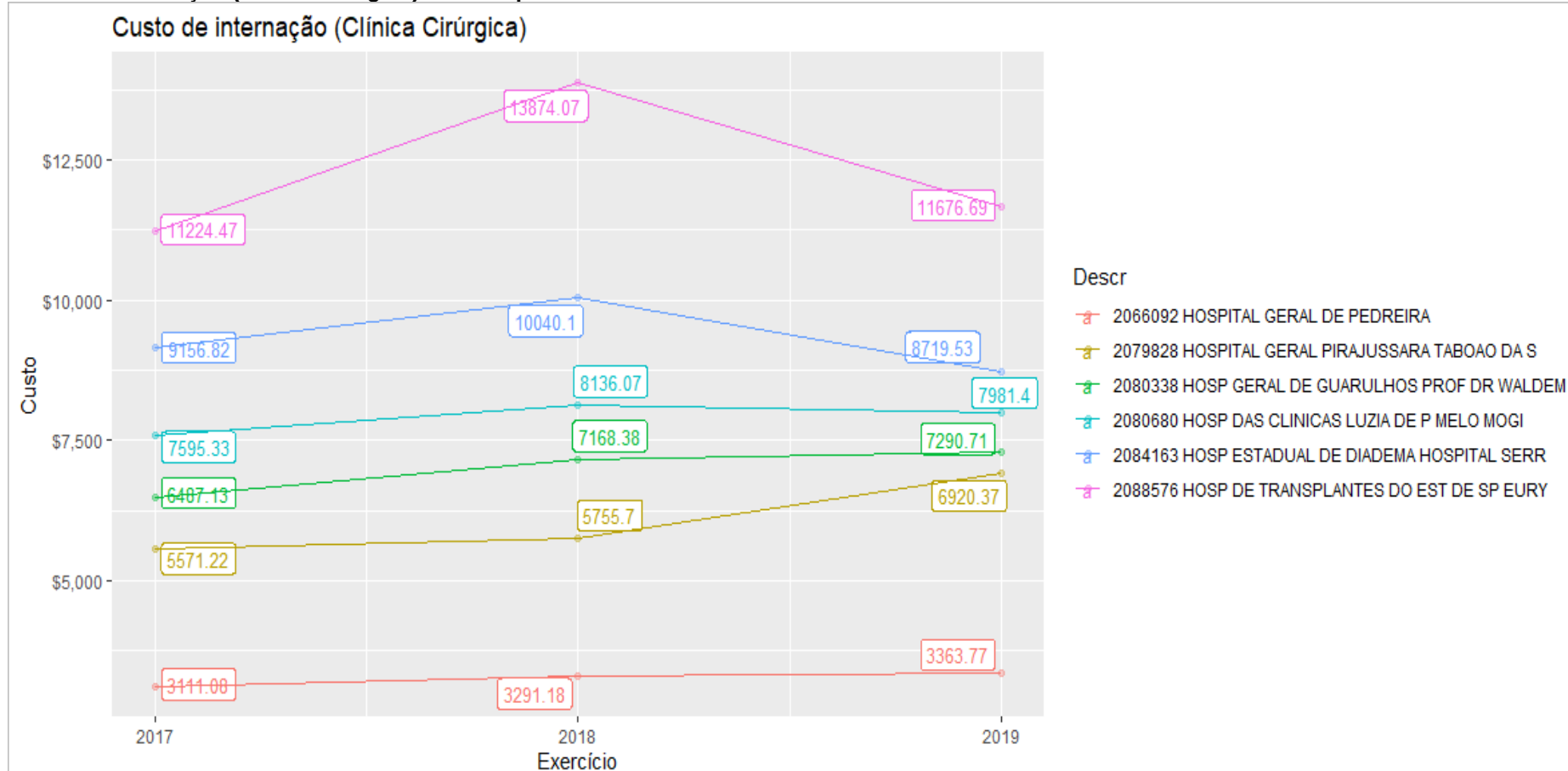


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo de internação (clínica cirúrgica) nos Hospitais da amostra



Fonte: TC-10695-989-20-2

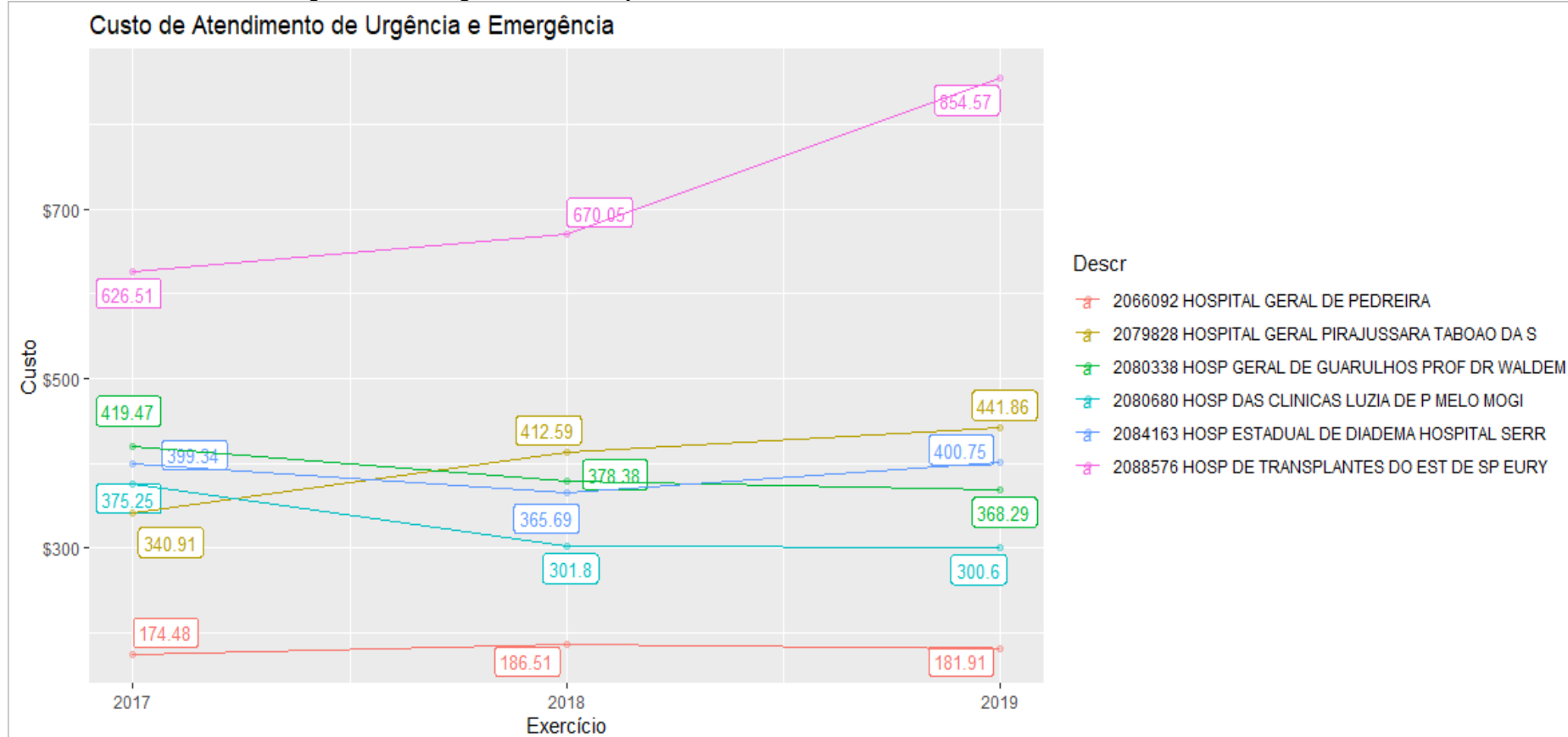


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo de atendimento de urgência e emergência nos Hospitais da amostra



Fonte: TC-10695-989-20-2

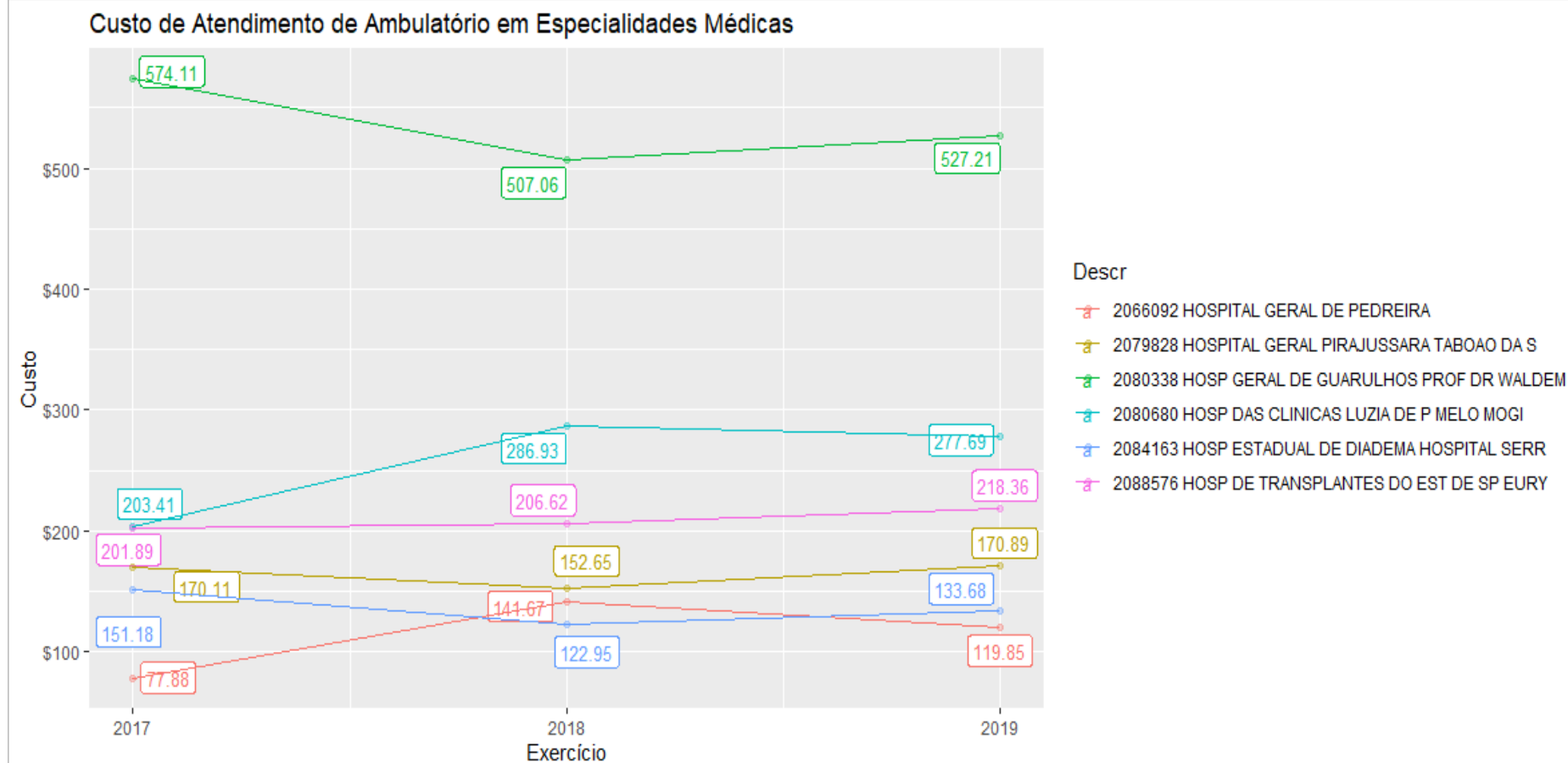


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo de atendimento de ambulatório em especialidades médicas nos Hospitais da amostra



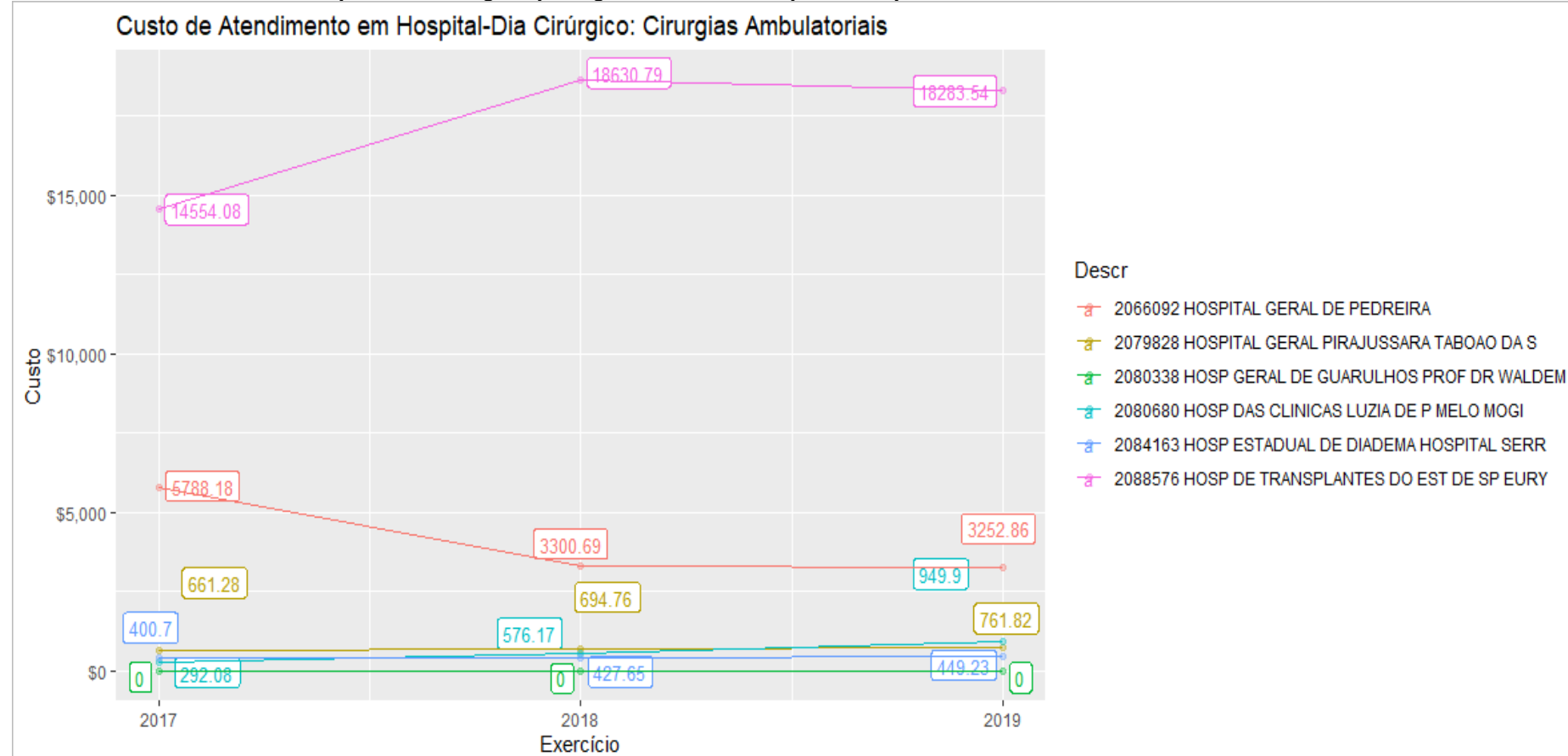


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo de atendimento em Hospital-dia cirúrgico (cirurgias ambulatoriais) nos Hospitais da amostra



Fonte: TC-10695-989-20-2

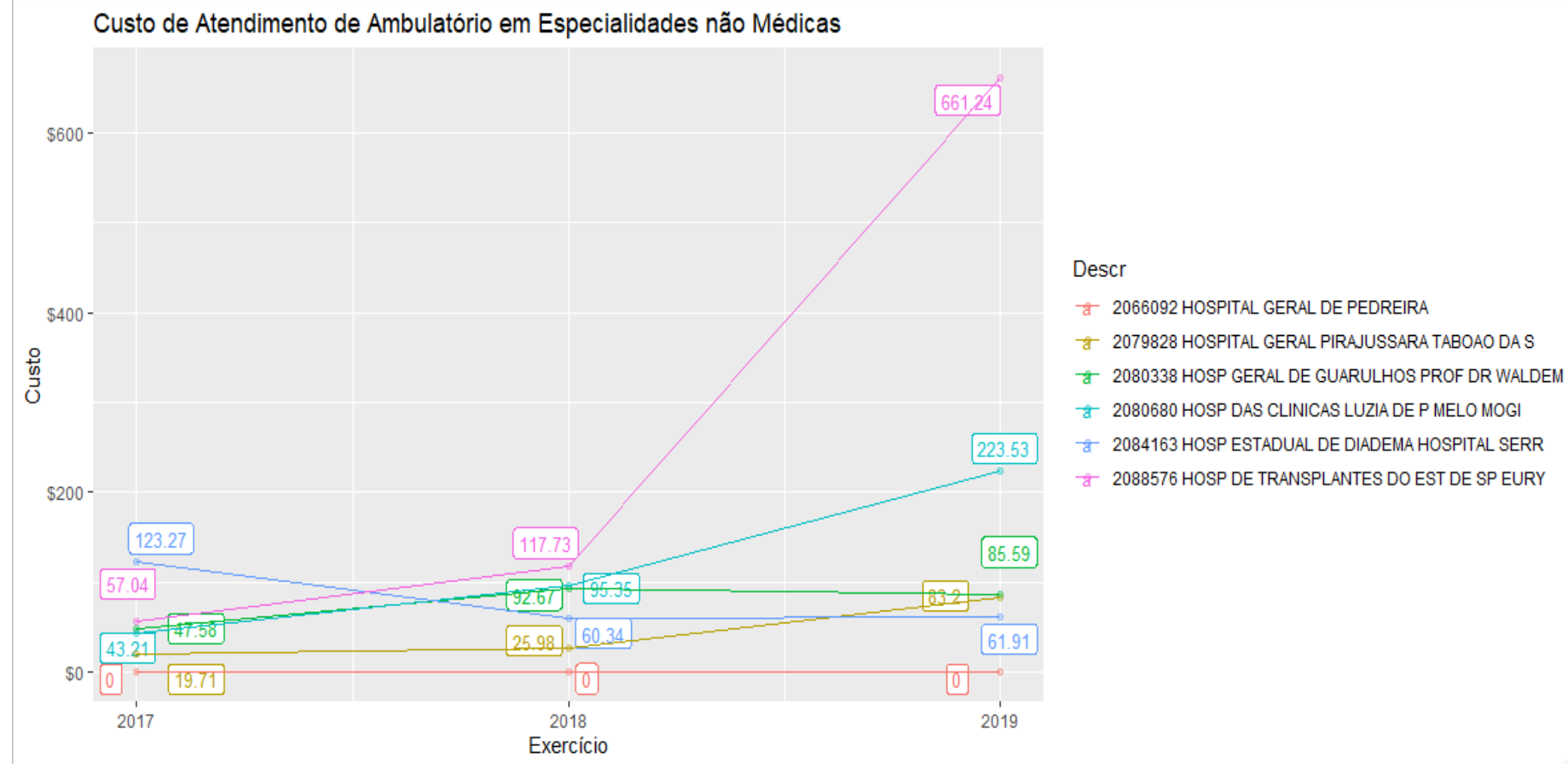


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo de atendimento de ambulatório em especialidades não-médicas nos Hospitais da amostra



Fonte: TC-10695-989-20-2

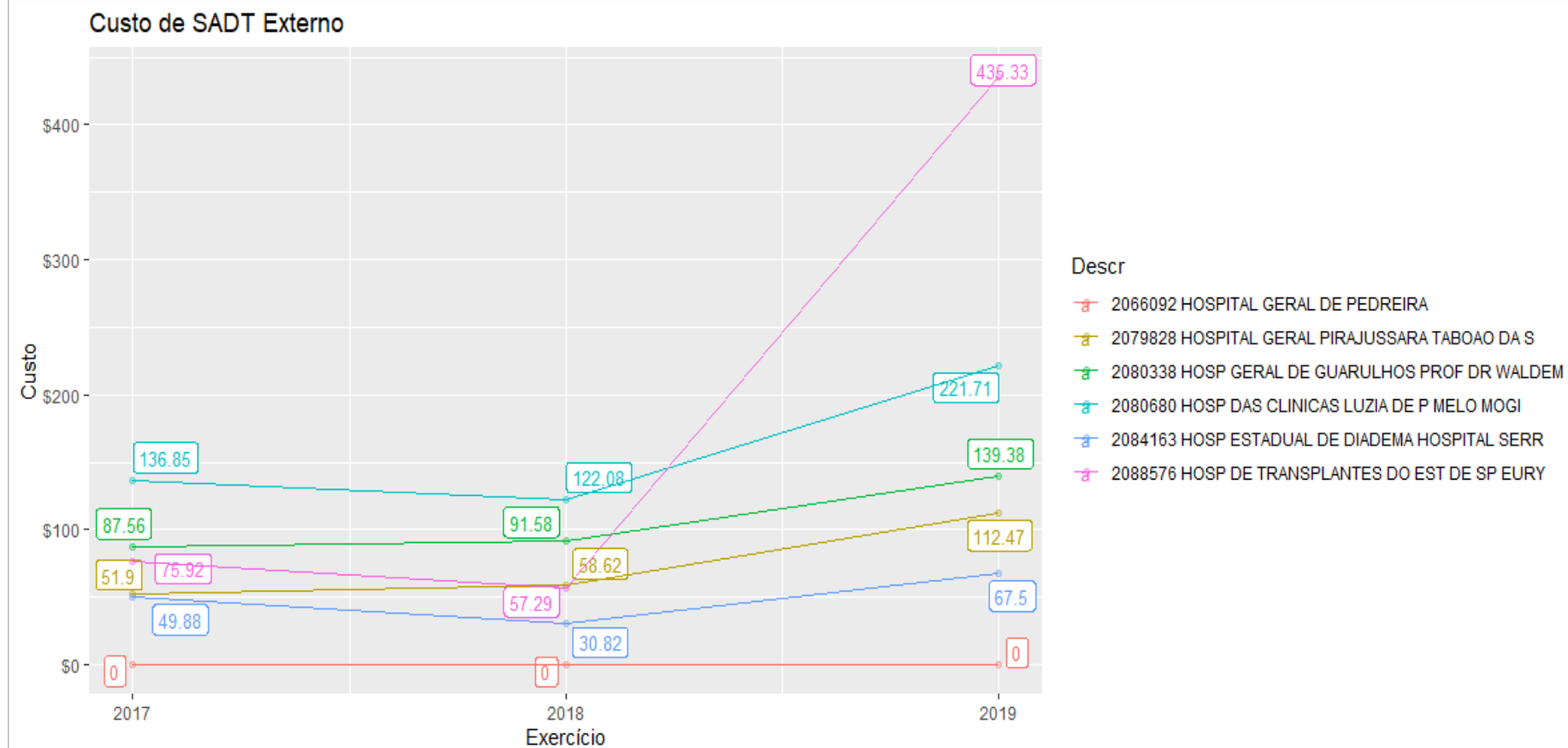


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo de SADT externo nos Hospitais da amostra



Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Deliberadamente os gastos tributários¹⁰⁹⁴ (mormente isenção da contribuição patronal para seguridade social) não foram apropriados aos serviços contratados, ante ao eventual argumento de que não decorre de iniciativa do Estado, apesar do financiamento orçamentário dos hospitais poder contar com recursos de fonte estadual e federal. Ainda assim, os gráficos foram elaborados para mostrar a evolução dos gastos tributários.

¹⁰⁹⁴ De acordo com a Receita Federal do Brasil: são “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario>. Acesso em 12 abr.20

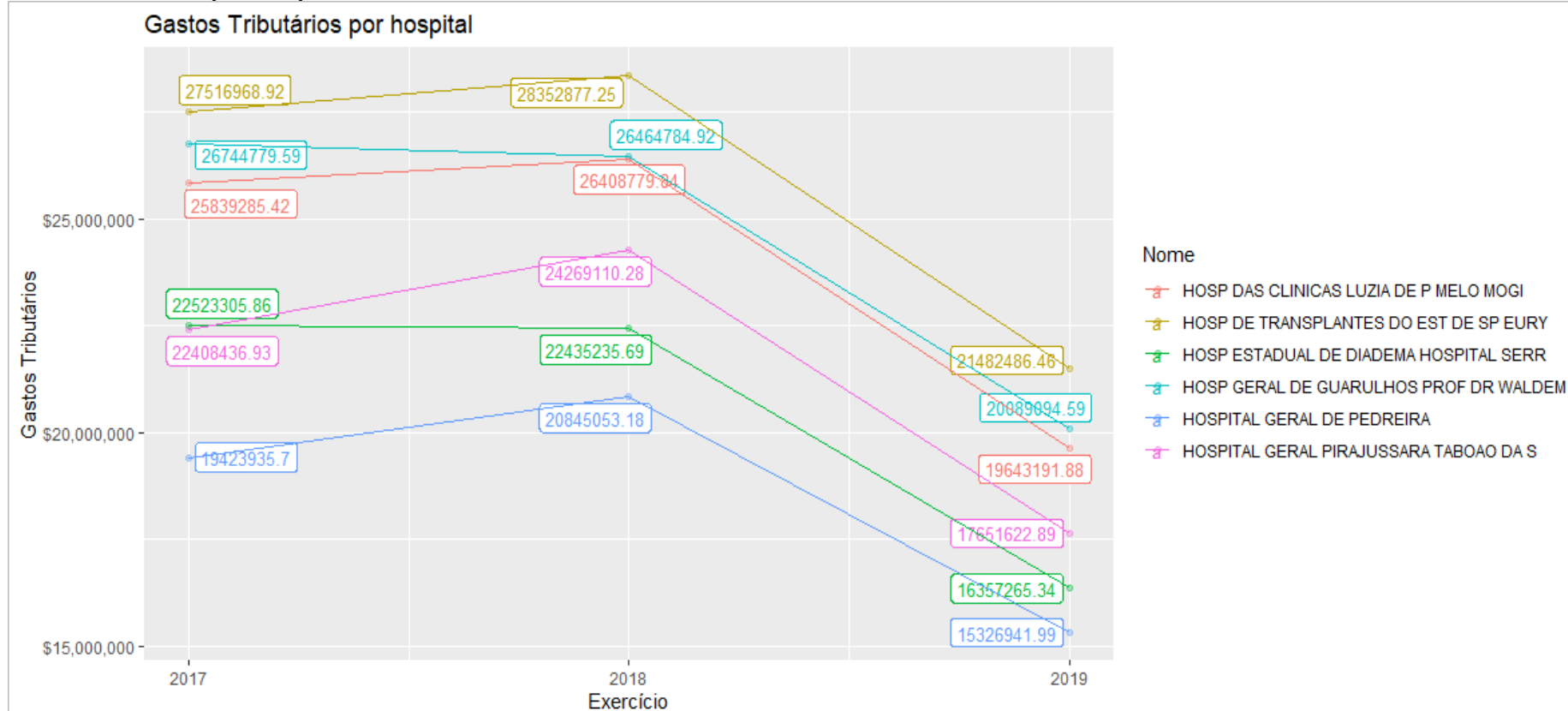


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Gastos tributários por Hospital



Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Paralelamente, existe a apuração de custos pelos hospitais por um método de custeio (Absorção, Variável Direto, ABC ou outros), em tese mais adequado, uma vez que nem tudo o que foi objeto de repasse, foi custo de serviço prestado, podem estar ativados (estoque de insumos ou remédios) ou viraram despesas administrativas. Ou seja, isto explica em parte diferenças como as identificadas nos gráficos de “Custo de Urgência e Emergências” e “Custo por atendimento no Pronto Socorro”.

Assim, os gráficos a seguir demonstram parte dos custos apurados pelo método da absorção pelos hospitais, deixando de fora aqueles que não foram calculados por todos.

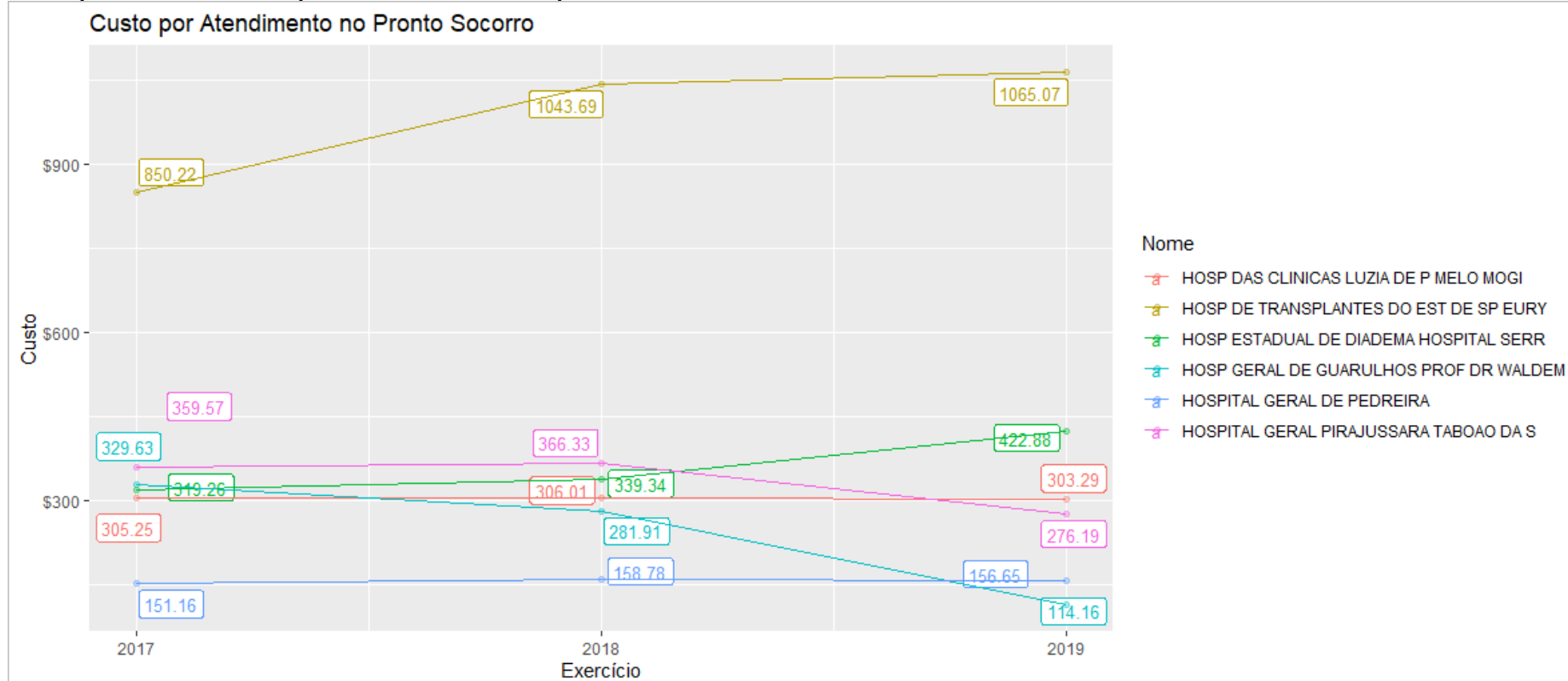


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo por atendimento no pronto socorro nos Hospitais da amostra



Fonte: TC-10695-989-20-2

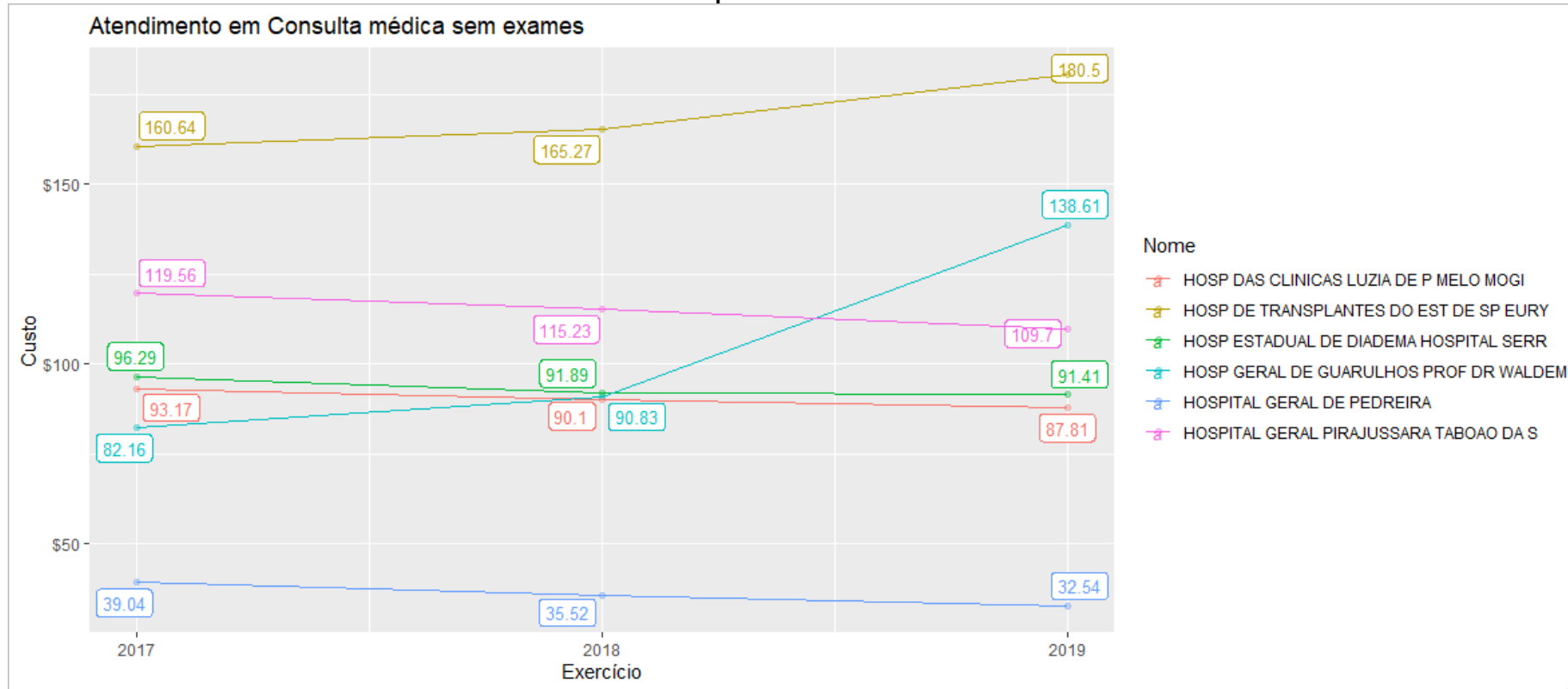


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo de atendimento em consulta médica sem exames nos Hospitais da amostra



Fonte: TC-10695-989-20-2

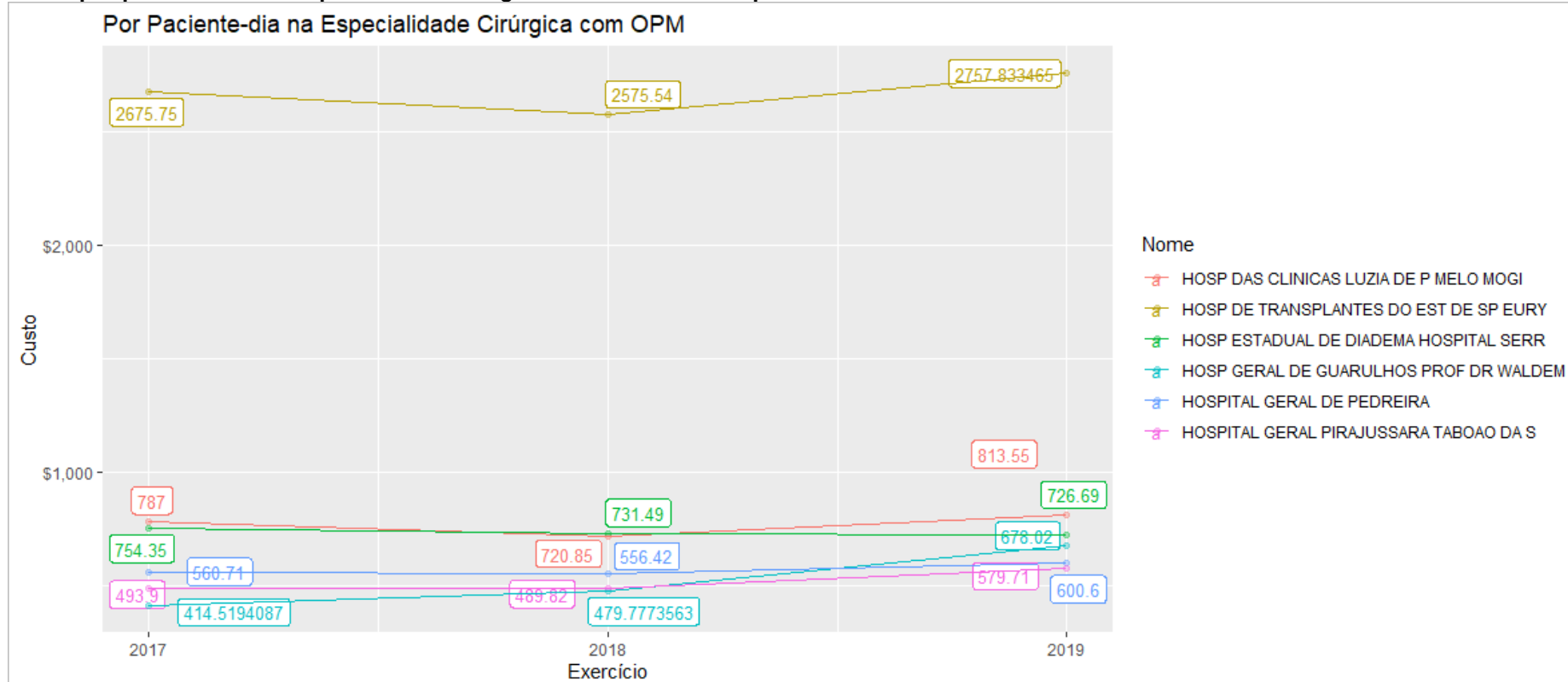


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo por paciente-dia na especialidade cirúrgica com OPM nos Hospitais da amostra



Fonte: TC-10695-989-20-2

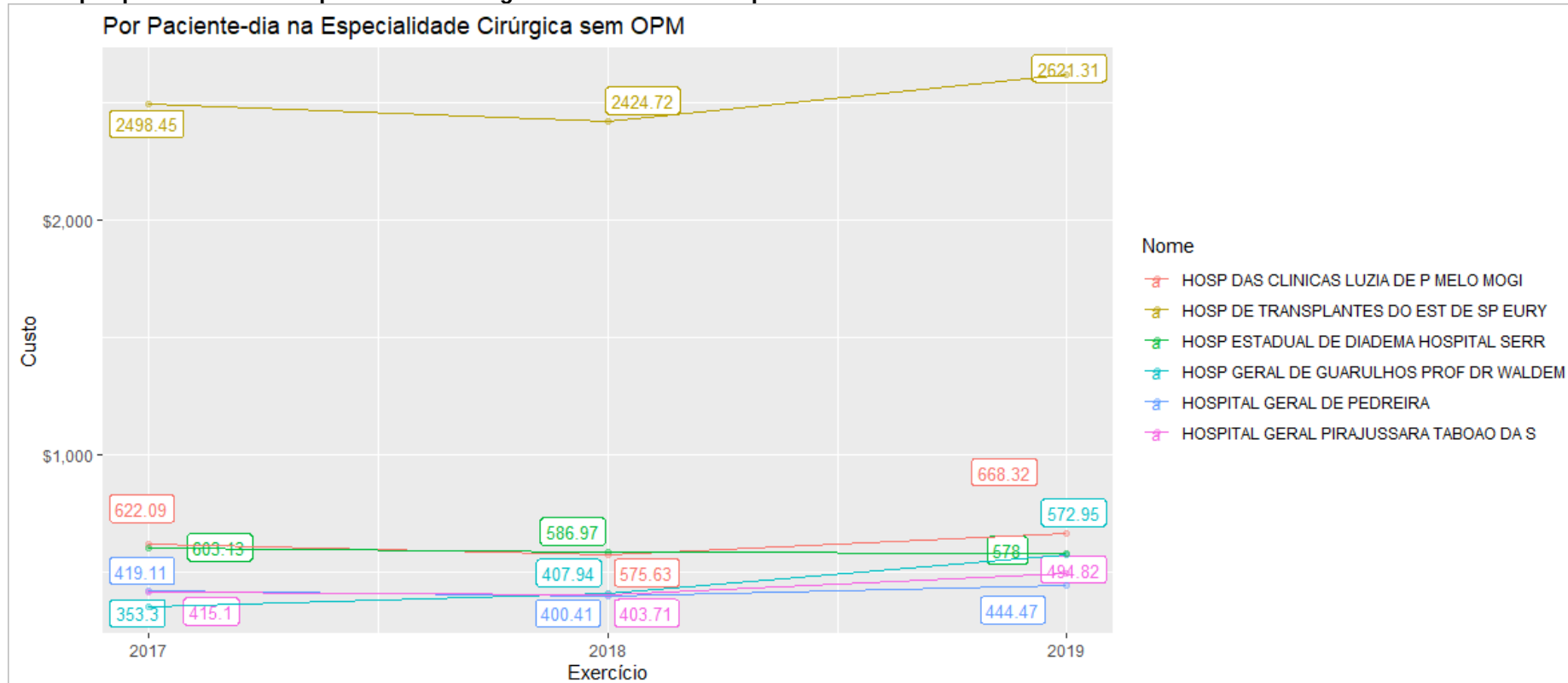


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Custo por paciente-dia na especialidade cirúrgica sem OPM nos Hospitais da amostra



Fonte: TC-10695-989-20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Por meio desses gráficos, é possível verificar: (i) se há algum padrão de remuneração por serviço contratado (internação, urgência e emergência, hospital dia, ambulatório e SADT Externo); (ii) a evolução dos custos incorridos no período; (iii) se houve alteração ou manutenção dos gastos tributários, uma vez que os gastos orçamentários e tributários são substituíveis entre si; (iv) a segmentação dos hospitais por meio dos custos apurados.

Conclusão: (i) não há padrão de remuneração por serviço contratado, contudo é digno de nota que o Custo do Atendimento de Hospital Dia Cirúrgico no Hospital de Transplantes foi superior ao Custo de Internação (Clínica Cirúrgica) do próprio hospital e dos outros (gráficos 13 e 16); (ii) houve queda dos gastos tributários entre 2018 e 2019, conforme gráfico 19; (iii) os custos por atendimento ou paciente-dia apurados pelo hospital de Transplantes (2088576) destacam-se dos demais (gráficos 22 e 23).

Variação Contratual (custeio) versus IPCA

O IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) é um índice de preços de uso genérico que desde 1999 é utilizado pelo Banco Central como medidor oficial da inflação do país¹⁰⁹⁵.

Por meio desse índice, procurou-se averiguar se as variações contratuais de custeio, calculadas a partir dos valores recebidos de um período em relação a outro, foram ou não superiores à inflação do período correspondente.

Variações contratuais de custeio

Descrição	2018 em relação 2017	2019 em relação 2018	2019 em relação 2017
2066092 HOSPITAL GERAL DE PEDREIRA	3,42%	3,73%	7,28%
2079828 HOSPITAL GERAL PIRAJUSSARA TABOAO DA S	8,55%	7,10%	16,26%
2080338 HOSP GERAL DE GUARULHOS PROF DR WALDEM	2,50%	5,07%	7,70%
2080680 HOSP DAS CLINICAS LUZIA DE P MELO MOGI	4,08%	3,61%	7,84%
2084163 HOSP ESTADUAL DE DIADEMA HOSPITAL SERR	2,82%	3,84%	6,78%
2088576 HOSP DE TRANSPLANTES DO EST DE SP EURY	5,99%	4,66%	10,92%
Variação IPCA (data-base dezembro)	3,75%	4,31%	8,21%
Variação IPCA (data-base janeiro)	2,86%	3,78%	6,74%
Variação IPCA (data-base junho)	4,39%	3,37%	7,91%

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: (i) não consistiu em padrão o aumento dos valores contratuais de custeio acima da inflação; (ii) Independentemente da data-base escolhida (janeiro, julho ou dezembro), tanto o hospital de Transplantes

¹⁰⁹⁵ Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=conceitos-e-metodos> > Acesso em abr. 2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



como o hospital Geral de Pirajussara tiveram aumentos superiores a inflação nos três períodos de comparação.

ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE FARMÁCIAS DE MEDICAMENTOS ESPECIALIZADOS ADMINISTRADAS PELA SPDM

Entende-se por assistência farmacêutica “o conjunto de ações e de serviços que visem a assegurar a assistência terapêutica integral e a promoção, a proteção e a recuperação da saúde **nos estabelecimentos públicos e privados que desempenhem atividades farmacêuticas, tendo o medicamento como insumo essencial e visando ao seu acesso e ao seu uso racional.**”¹⁰⁹⁶

Segundo o art. 3º da Lei nº 13.021/2014, farmácia consiste em “**unidade de prestação de serviços** destinada a prestar assistência farmacêutica, assistência à saúde e orientação sanitária individual e coletiva, **na qual se processe a manipulação e/ou dispensação de medicamentos** magistrais, oficinais, farmacopeicos ou industrializados, cosméticos, insumos **farmacêuticos, produtos farmacêuticos e correlatos**”.

Há vários tipos de estabelecimentos que efetuam dispensação de medicamentos no âmbito público (estadual e municipal):

(a) farmácia hospitalar: unidade clínico-assistencial, técnica e administrativa, onde se processam as atividades relacionadas à assistência farmacêutica, dirigida exclusivamente por farmacêutico, compondo a estrutura organizacional do hospital e integrada funcionalmente com as demais unidades administrativas e de assistência ao paciente;

(b) farmácia ambulatorial compondo a estrutura organizacional de unidades de saúde (AMEs, UBS, entre outras, exceto hospitais) integrada funcionalmente com as demais unidades administrativas e de assistência ao paciente;

(c) farmácia ambulatorial “autônomas” (não integradas funcionalmente, com CNES próprio) em unidades de saúde;

(d) farmácia ambulatorial “independente” (não integradas funcionalmente, com CNES e edificação exclusiva) de unidades de saúde;

(e) farmácia ambulatorial de medicamentos especializados (alto custo);

(f) farmácia ambulatorial para demandas extraordinárias;

(g) farmácia ambulatorial de medicamentos especializados (alto custo) e para demandas extraordinárias;

(h) farmácia Dose Certa;

(i) farmácia Popular, entre outras.

Para o estudo comparativo, foram selecionadas as Farmácias de Medicamentos Especializados (FMEs) administradas pela SPDM, a saber: FME

¹⁰⁹⁶ art. 2º da Lei nº 13.021/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Campinas, FME Várzea do Carmo, FME Guarulhos, FME Maria Zélia e FME Vila Mariana.

Regularidade Documental

Há um arcabouço legal (leis, decretos, resoluções etc.) que disciplina o funcionamento das farmácias, inclusive quanto aos documentos que devem portar.

Pelo art. 5º da Lei nº 13.021/2014, as farmácias de qualquer natureza, inclusive as públicas, requerem, obrigatoriamente, para seu funcionamento, a responsabilidade e a assistência técnica de farmacêutico habilitado na forma da lei, e por assim dizer, com Certidão de Regularidade Técnica (CRT) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT).

A Resolução da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) – RDC Nº 44/2009, aplicada no que couber às farmácias públicas, estipula, entre outros: (a) Licença de Funcionamento (LF) expedida pela Vigilância Sanitária; (b) Certidão de Regularidade Técnica (CRT)¹⁰⁹⁷, emitida pelo Conselho Regional de Farmácia (CRF) da respectiva jurisdição; (c) Manual de Boas Práticas Farmacêuticas; (d) registros da execução das atividades de desratização e desinsetização; (e) Procedimentos Operacionais Padrão (POPs)- descrição passo a passo das atividades desenvolvidas na farmácia; e (f) Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde – PGRSS. (art. 2º, III, IV e V; art. 7º, art. 86, art. 97).

Na legislação estadual, a exigência da LF é ratificada pelo art. 86 da Lei estadual nº 10.083/98, a despeito do art. 10, parágrafo único, da RDC 63/2011¹⁰⁹⁸. Além dessa, há a exigência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB)¹⁰⁹⁹, conforme art. 5º do Decreto Estadual nº 56.819/2011, passível de substituição pelo Certificado de Licença do Corpo do Bombeiro (CLCB), nos termos da Instrução Técnica nº 42/2014.

Referidos documentos integram publicação do Ministério da Saúde (MS) denominada “Diretrizes para estruturação de farmácias no âmbito do Sistema Único de Saúde”, que também acresce o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), com informações sobre a infraestrutura, atendimento prestado pelo serviço e quadro de pessoal, visando municiar a gestão e propiciar o controle social¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁷ Há controvérsia sobre a pertinência da exigência de farmacêutico registrado no CRF para farmácias públicas (por não envolver comércio).

¹⁰⁹⁸ Os estabelecimentos integrantes da Administração Pública ou por ela instituídos independem da licença para funcionamento, ficando sujeitos, porém, às exigências pertinentes às instalações, aos equipamentos e à aparelhagem adequada e à assistência e responsabilidade técnicas, aferidas por meio de fiscalização realizada pelo órgão sanitário local.

¹⁰⁹⁹ É o documento emitido pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP) certificando que, durante a vistoria, a edificação possuía as condições de segurança contra incêndio, previstas pela legislação e constantes no processo, estabelecendo um período de revalidação (art. 3º, VIII, do Decreto Estadual nº 56.819/2011).

¹¹⁰⁰ Brasil, 2009, p.14. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Nesses termos, a tabela a seguir expõe quais documentos obrigatórios as FMEs possuem, exceto no tocante ao POPs.

Documentos/Certificados obrigatórios

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS/CERTIFICADOS OBRIGATÓRIOS					
Documentos/Certificados	CAMPINAS	VÁRZEA DO CARMO	GUARULHOS	MARIA ZÉLIA	VILA MARIANA
CRT/RRT	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Licença de Funcionamento (LF)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
AVCB/CLCB	Não	Não	Sim	Sim	Não
CCDD (Certificado ou Comprovante da realização do serviço de desratização e desinsetização)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Plano de Gerenciamento de Resíduos dos Serviços de Saúde (PGRSS)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: TC-10695-989-20-2

Para os POPs, foi necessário investigar a existência daqueles que integram a relação preconizada nas “Diretrizes para estruturação de farmácias no âmbito do Sistema Único de Saúde”.

Relação de procedimentos operacionais padrão (POP)

RELAÇÃO DE PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO (POP)					
	CAMPINAS	VÁRZEA DO CARMO	GUARULHOS	MARIA ZÉLIA	VILA MARIANA
POP – Manutenção das condições higiênicas e sanitárias adequadas de cada ambiente da farmácia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
POP – Controle de Temperatura e Umidade	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
POP – Aquisição de Medicamentos	Não ¹	Não ¹	Não ¹	Não ¹	Não ¹
POP – Recebimento de Medicamentos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
POP – Armazenamento de Medicamentos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
POP – Dispensação de Medicamentos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
POP – Controle de Prazo de Validade	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
POP – Recebimento de doações de medicamentos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
POP – Destinação dos produtos com prazos de validade vencidos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
POP – Destinação de produtos próximos a vencer	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
POP – Prestação de serviços de orientação farmacêutica e seguimento farmacoterapêutico	Não ²	Não ²	Não ²	Não ²	Não ²

Fonte: TC-10695-989-20-2

Obs.:

¹: A Aquisição dos medicamentos é de responsabilidade da Secretaria de Saúde do Estado, as FME são responsáveis somente pela solicitação.

²: Possuem somente o Regimento Interno da Comissão de Atenção Farmacêutica.

Conclusão: (i) excetuando o AVCB ou equivalente, identifica-se padrão quanto ao porte dos documentos obrigatórios pelas FMEs.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Armazenamento (Recebimento e Estocagem)

Os serviços farmacêuticos envolvem atividades administrativas, logísticas e assistenciais.

O armazenamento de medicamentos integra esses serviços e tem por finalidade “garantir a qualidade dos medicamentos sob condições adequadas e controle de estoque eficaz, assegurando qualidade do produto desde o recebimento até a dispensação”¹¹⁰¹.

O recebimento é um dos procedimentos de armazenamento, em que se verifica a compatibilidade dos produtos solicitados e recebidos, segundo especificações técnicas (nomenclatura, forma farmacêutica, concentração, apresentação, validade, condições de conservação e embalagens) e administrativas (quantidade solicitada versus recebida, documentação)¹¹⁰².

Feito o recebimento, procede-se a estocagem, em que se devem observar as recomendações do fabricante do medicamento e adotar medidas de salubridade, dado que fatores ligados a temperatura, luminosidade, ar e umidade da farmácia podem ser responsáveis por alterações e deteriorações nos medicamentos¹¹⁰³.

Condições de armazenamento (de recebimento e estocagem) são veiculadas na RDC 44/2009: (a) recebimento em área específica (art. 32), separadas da área de estocagem; (b) área de estocagem independente de outros setores (art.11); (c) adequadas instalações hidráulicas, elétricas e de ventilação e luminosidade (art. 35); (d) armazenamento em temperatura abaixo da temperatura ambiente, obedecidas as especificações declaradas na respectiva embalagem, e temperatura do local ser medida e registrada diariamente (art.35); (e) armazenagem em gavetas, prateleiras ou suporte equivalentes, afastados do piso, parede e teto, a fim de permitir sua fácil limpeza e inspeção (art. 36); (f) sistema segregado (armário resistente ou sala própria) com chave para medicamentos controlados (art. 37); e (g) local de armazenamento segregado da dispensação para medicamentos violados, vencidos, sob suspeita de falsificação, corrupção, adulteração ou alteração (art. 38).

Nesses termos, a tabela a seguir expõe as condições de armazenagem existentes nas FMEs:

¹¹⁰¹ Brasil, 2009, p. 19. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.

¹¹⁰² *idem*

¹¹⁰³ Brasil, 2009, p. 19/20. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Condições de armazenamento (recebimento e estocagem)

CONDIÇÕES DE Armazenamento (Recebimento e Estocagem)					
	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>E ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
Área de recebimento separada da área de armazenamento?	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Área de armazenamento independente de demais setores?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Armazenamento de medicamentos em gavetas, prateleiras ou suporte, equivalente e afastados do piso, parede e teto?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Medicamentos controlados em ambiente segregado e de acesso restrito?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ambiente segregado dos demais para medicamentos impróprios ao consumo?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
As instalações elétricas e as luminárias estão adequadas?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
As paredes e tetos possuem infiltrações, umidade, rachaduras e/ou pintura que esteja descascando?	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Monitoramento de temperatura do estoque de medicamentos?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controle e registro de calibração de instrumentos de medição da temperatura?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Monitoramento remoto de temperatura de armazenamento de medicamento termolábil?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Circulação restrita nos ambientes de armazenamento?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: TC-10695-989-20-2

Especificamente para as medidas de controle de temperatura na estocagem, destacam-se ainda a importância:

- do termômetro e do ar-condicionado em área de armazenamento de carga seca, dado os riscos a integridade e qualidade dos medicamentos armazenados, e por conseguinte, dos pacientes que irão utilizá-los;

- para os medicamentos termolábeis¹¹⁰⁴, de gerador ou tecnologia de monitoramento remoto para geladeiras, refrigeradores e câmaras fria, para fazer frente a possibilidade de insuficiência de energia elétrica ou a problema de equipamento/instalação.

¹¹⁰⁴ Medicamentos que não podem sofrer variações excessivas de temperatura. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_05.pdf. Acesso em: 15 abr.20



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Nesses termos, a tabela a seguir mostra se há os equipamentos necessários para garantir a integridade e qualidade dos medicamentos armazenados, **todavia sem a pretensão de equacionar questão quanto a suficiência destes para garantir adequadas condições de armazenamento.**

Estrutura de equipamentos

ESTRUTURA DE EQUIPAMENTOS					
<u>Questionamento</u>	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
A FME possui Termômetros?	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
A FME possui Higrômetros?	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
A FME possui Ar-condicionado?	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
A FME possui Geladeira/Refrigeradores científicos/Câmara fria?	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
A FME possui Gerador?	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: (i) excetuando no que diz respeito a “Área de recebimento separada da área de armazenamento” e “infiltrações, umidade, rachaduras e/ou pintura que esteja descascando de parede ou teto”, identifica-se padrão quanto a condições de armazenamento; (ii) excetuando a presença de gerador, identifica-se padrão para equipamentos necessários para garantir a integridade e qualidade dos medicamentos armazenados.

Sistemas ou Controles

A eficiência mencionada no art. 37 da CF/88 pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para alcance de um determinado objetivo; ou otimização da combinação de meios para maximizar o alcance de um determinado objetivo quando o gasto total está previamente fixado. (Brasil, 2010, p. 12).

Na assistência farmacêutica, a eficiência pode ser alcançada pela incorporação de ferramentas (sistemas ou controles) no processo de gestão como:

- procedimento ou funcionalidade de sistema para evitar duplicidades ou multiplicidades de dispensação de mesmo medicamento e em um mesmo período para um paciente atendido por farmácias diversas;
- procedimento ou funcionalidade de sistema para evitar a dispensação de medicamentos a pacientes que vieram a óbito;
- procedimento ou funcionalidade de sistema para rastreabilidade dos medicamentos (identificar o lote e validade)¹¹⁰⁵ distribuídos a farmácias

¹¹⁰⁵ Conjunto de mecanismos e procedimentos que permitem traçar o histórico, a custódia atual ou a última destinação conhecida de medicamentos. (art. 3º da Resolução RDC 157/2017).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



próprias ou de outros entes, dispensados a pacientes e remanejados entre farmácias (Lei Nº 11.903/2009 e RDC ANVISA Nº 157/2017).

- controle de estoque de modo a evitar a superposição de estoque (excesso de determinado item de medicamento) ou desabastecimento¹¹⁰⁶;

- inventários¹¹⁰⁷, passíveis de serem feitos em diversas periodicidades (diária, semanal, mensal, trimestral, semestral ou anual ou por ocasião de uma nova atividade) para subsídio ao controle de estoque (e consequente à programação e aquisição), além de permitir a identificação de divergências entre os registros e o estoque físico.

Nesses termos, a tabela a seguir expõe os sistemas e controles que integram a gestão das FMEs.

Procedimentos de preservação e controle de estoque

PROCEDIMENTOS DE PRESERVAÇÃO E CONTROLE DE ESTOQUE						
	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>	
Inventário Periódico do estoque?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Monitoramento do desabastecimento?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Sistema ou Controles para evitar a dispensação de medicamento impróprio (vencido, segregado para retirada do laboratório, danificado, quebrado, entre outros)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Sistema ou Controles para evitar a dispensação de medicamentos a pacientes que vieram a óbito	Não	Não	Não	Não	Não	
Sistema de Rastreamento e identificação do lote e prazo de validade de medicamentos armazenados ou já dispensados	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: (i) excetuando quanto a “Sistema ou Controles para evitar a dispensação de medicamentos a pacientes que vieram a óbito”, identifica-se padrão em mecanismos que propiciam eficiência na gestão das FMEs.

¹¹⁰⁶ Brasil, 2009, p. 20. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.

¹¹⁰⁷ Brasil, 2009, p. 21. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Acesso (Disponibilidade de medicamentos)

Pelo Decreto Federal nº 7.508/2011, que regulamenta a Lei nº 8.080/90, a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) compreende a seleção e a padronização de medicamentos indicados para atendimento de doenças ou de agravos (patologias prevalentes) no âmbito do SUS.

O Ministério da Saúde (MS) é o órgão competente para dispor, consolidar e publicar sobre a Rename, os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT), **sendo permitido aos entes federativos adotar relações específicas e complementares de medicamentos, em consonância com a Rename, respeitadas as responsabilidades dos entes pelo financiamento de medicamentos, de acordo com o pactuado nas Comissões Intergestores.**

O acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica pressupõe, entre outras, a prescrição em conformidade com a Rename e os PCDT ou com a relação específica complementar estadual, distrital ou municipal de medicamentos.

A Rename está estruturada mediante: **(a) Relação Nacional de Medicamentos do Componente Básico (CBAF); (b) Relação Nacional de Medicamentos do Componente Estratégico (Cesaf); (c) Relação Nacional de Medicamentos do Componente Especializado (Ceaf); (d) Relação Nacional de Insumos; e (e) Relação Nacional de Medicamentos de Uso Hospitalar¹¹⁰⁸.**

Em nível nacional, somando-se aos medicamentos na Rename, são adquiridos de forma centralizada e distribuídos pelo Ministério da Saúde alguns **medicamentos** para atendimento da Política Nacional **de Atenção Oncológica.**

No Estado de São Paulo, a ampliação do acesso à Assistência Farmacêutica ambulatorial se dá pelos **Protocolos e Normas Técnicas Estaduais (PNTE)**, e nos municípios é possível a existência de uma **Remume (Relação Municipal de Medicamentos Essenciais).**

Além destes, existe também as demandas extraordinárias, em que é realizado o fornecimento de medicamentos em **atendimento a demanda administrativa (quando o medicamento está na Rename, Remume, mas fora do escopo dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT) existentes)**, bem como em **atendimento a determinações do Poder Judiciário (demanda judicial).**

¹¹⁰⁸ Art. 2º do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação nº 2/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Em meio aos medicamentos potencialmente ofertados pelo SUS, existe o rol de itens de medicamentos dispensados (medicamentos ativos) de uma FME, que leva em conta a demanda existente em sua jurisdição, conforme exposto a seguir.

Quantidade de medicamentos dispensados

QUANTIDADE DE MEDICAMENTOS DISPENSADOS					
<u>Questionamento</u>	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
Nº de medicamentos ativos	268	231	251	262	256
Quantidade Ceaf - grupo 1	158	143	115	153	113
Quantidade Ceaf - grupo 2	96	77	123	94	109
Quantidade Ceaf - grupo 3	0	0	0	0	0
Quantidade Cesaf	0	1	1	1	1
Quantidade CBAF	0	1	0	2	0
Quantidade Medicamentos – PNTE	0	0	0	0	0
Quantidade Medicamentos Oncológicos	0	0	0	0	0
Quantidade – Outros	14	9	13	12	33

Fonte: TC-10695-989-20-2

Retomando, “quando se fala em acesso, no caso específico dos medicamentos, significa ter o produto certo para uma finalidade específica, na dosagem correta, pelo tempo que for necessário, no momento e no lugar adequado, com a garantia de qualidade e a informação suficiente para o uso, tendo como consequência a resolutividade das ações de saúde.”¹¹⁰⁹

E nesses termos, a tabela adiante expõe percentual de desabastecimento dos medicamentos ativos nas FMEs.

Indicadores: desabastecimento total em 2019 - absoluto e percentual

INDICADORES - DESABASTECIMENTO TOTAL EM 2019: ABSOLUTO E PERCENTUAL										
<u>Desabastecimento:</u>	<u>CAMPINAS</u>		<u>VÁRZEA DO CARMO</u>		<u>GUARULHOS</u>		<u>MARIA ZÉLIA</u>		<u>VILA MARIANA</u>	
Maior do que 30 dias	175	65%	50	22%	75	30%	69	26%	55	21%
Maior do que 90 dias	53	20%	5	2%	22	9%	34	13%	7	3%

Fonte: TC-10695-989-20-2

¹¹⁰⁹ Brasil, 2009, p. 9. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Conclusão: Identificou-se padrão quanto a existência de desabastecimento (falta de acesso a medicamentos), tanto superior a 30 como superior a 90 dias, entretanto sem percentual definido.

Acesso qualificado (Atendimento)

“Os serviços farmacêuticos no SUS têm a finalidade de propiciar o acesso qualificado aos medicamentos essenciais disponibilizados pela rede pública a seus usuários.”¹¹¹⁰

Tais serviços compreendem atividades assistenciais, a serem empreendidas em uma estrutura capaz de permitir uma boa comunicação entre o profissional de saúde e o paciente, a partir de condições físicas e organizacionais adequadas¹¹¹¹.

Uma estrutura assistencial adequada, entre outras condições físicas e organizacionais, envolve: (a) a acessibilidade (Lei nº 10.098/2000, art. 27 da Lei Estadual nº 12.907/2008); (b) o atendimento preferencial a pessoas com deficiência, aos idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, às gestantes, às lactantes, às pessoas com crianças de colo e aos obesos (art. 1º da Lei 10.048/2000; Lei nº 10.741/03); (c) área de recepção e de dispensação, e local de orientação farmacêutica¹¹¹² e de seguimento farmacoterapêutico¹¹¹³, quando houver o respectivo serviço¹¹¹⁴ e (d) a presença de farmacêutico durante todo o horário de funcionamento, já que é condição para o funcionamento de qualquer farmácia (art. 6º, I, da Lei 13.021/2014).

E nesses termos, a tabela adiante traz pontos da estrutura assistencial das FMEs.

Atendimento ao público de acordo com a acessibilidade e atendimento preferencial

ATENDIMENTO AO PÚBLICO DE ACORDO COM A ACESSIBILIDADE E ATENDIMENTO PREFERENCIAL					
	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
Possui ao menos uma rota acessível a deficientes?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Possui instalações sanitárias para deficientes?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Oferta atendimento preferencial a idosos, gestantes, lactantes,	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

¹¹¹⁰ Brasil, 2009, p. 16. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.

¹¹¹¹ Brasil, 2009, p. 23. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.

¹¹¹² “É um serviço farmacêutico que tem por objetivo orientar o correto uso dos medicamentos pelo paciente que conseguiu o acesso e não todas as informações necessárias ao processo” (Brasil, 2009, p. 25). Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.

¹¹¹³ “Processo no qual o farmacêutico se responsabiliza pelas necessidades do usuário relacionadas ao medicamento, por meio da detecção, prevenção e resolução de problemas relacionados com medicamentos (PRM), de forma sistemática, contínua e documentada, com o objetivo de alcançar resultados definidos, buscando a melhoria da qualidade de vida do usuário”. (Brasil, 2009, p. 25). Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.

¹¹¹⁴ Brasil, 2009, p. 35/40. Disponível nas referências bibliográficas do TC-10695-989-20-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



ATENDIMENTO AO PÚBLICO DE ACORDO COM A ACESSIBILIDADE E ATENDIMENTO PREFERENCIAL					
	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
peças com deficiência e peças com criança de colo?					
Atende ao público?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Possui orientação farmacêutica?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Possui local privativo para orientação farmacêutica?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Possui orientação no seguimento farmacoterapêutico?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Possui local privativo para realização de seguimento farmacoterapêutico?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Possui área de recepção ou espera?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Possui área de dispensação de medicamentos?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: TC-10695-989-20-2

Na referida estrutura assistencial, a presença de farmacêutico durante todo o horário de funcionamento é condição para o funcionamento de qualquer farmácia (art. 6º, I, da Lei 13.021/2014). E, por analogia, também a presença do profissional do avaliador¹¹¹⁵ e do autorizador¹¹¹⁶ em FMEs, uma vez que a etapa da dispensação dos medicamentos do CEAF deve ser precedida de avaliação e autorização (art. 78 do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação nº 2/2017).

Com efeito, a tabela a seguir expõe dados sobre o quadro de pessoal que alicerçam a estrutura assistencial.

Quadro de pessoal e quantidade de atendimentos

QUADRO DE PESSOAL E QUANTIDADE DE ATENDIMENTOS					
<u>Questionamento</u>	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
Quantidade de Funcionários	16	36	12	31	23
Quantidade de Farmacêuticos	9	16	6	18	10
Quantidade de profissionais que prestam orientação no seguimento farmacoterapêutico	1	2	2	1	1
Quantidade de Avaliadores	3	9	2	6	6
Quantidade de Autorizadores	3	9	2	6	6
Presença de farmacêutico durante	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

¹¹¹⁵ Profissional de saúde que realiza a análise técnica, de caráter documental, da solicitação e da renovação da continuidade de tratamento (arts. 72 e 73 do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação nº 2/2017).

¹¹¹⁶ Profissional de nível superior completo, preferencialmente da área da saúde, designado pelo gestor estadual de saúde que aprova ou não o procedimento referente à solicitação ou renovação da continuidade do tratamento previamente avaliada. (arts. 75 e 76 do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação nº 2/2017).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



QUADRO DE PESSOAL E QUANTIDADE DE ATENDIMENTOS					
Questionamento	CAMPINAS	VÁRZEA DO CARMO	GUARULHOS	MARIA ZÉLIA	VILA MARIANA
todo o horário de funcionamento?					
Presença de avaliador durante todo o horário de funcionamento?	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Presença de autorizador durante todo o horário de funcionamento?	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Qual é a forma de registro da frequência dos profissionais?	Por meio de relógios de ponto eletrônico biométricos				
São realizados pagamentos de horas extras?	Não, trabalhamos com o regime de banco de horas e, excepcionalmente, havendo saldo remanescente há a sua quitação.				
O quadro funcional está adequado às necessidades da Unidade?	Não	Não	Não	Não	Não
Existe política para banco de horas?	Sim, baseada em convenção e/ou acordos coletivos e CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas).				
Existe pessoal terceirizado trabalhando na Unidade? Em quais serviços?	Sim, Vigilância Patrimonial e Controle de Acesso.	Sim, Vigilância Patrimonial/Controle de Acesso e Entrega de Medicamento em Casa.	Sim, Vigilância Patrimonial e Controle de Acesso.	Sim, Vigilância Patrimonial/Controle de Acesso e Entrega de Medicamento em Casa.	Sim, Vigilância Patrimonial e Controle de Acesso.

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: (i) identificou-se padrão quanto a “Presença de farmacêutico durante todo o horário de funcionamento”; (ii) há padrão de quadro de pessoal com profissional avaliador e autorizador; (iii) revelou-se padrão quanto a quadro funcional não adequado às necessidades da Unidade; (iv) tem-se padrão quanto a controle de frequência, política de banco de horas; pagamento de horas extras; e terceirização do serviço de Vigilância Patrimonial e Controle de Acesso.

Indicadores

Segundo Bittar (2001), “indicador é uma unidade de medida de uma atividade, com a qual se está relacionado ou, ainda, uma medida quantitativa que pode ser usada como um guia para monitorar e avaliar a qualidade de importantes cuidados providos ao paciente e as atividades dos serviços de suporte.” Serve como guia, pois um indicador não é uma medida direta de qualidade, mas sim uma chamada que identifica ou dirige a atenção para assuntos específicos de resultados, dentro de uma organização de saúde, razão pela qual motiva uma revisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Neste tópico, serão expostos diversos indicadores, cuja implementação de forma sistematizada está em estudo pela CAF (Coordenadoria de Assistência Farmacêutica).

Indicadores farmacêuticos - CAF

INDICADORES FARMACÊUTICOS - CAF						
Indicadores	Ano	CAMPINAS	VÁRZEA DO CARMO	GUARULHOS	MARIA ZÉLIA	VILA MARIANA
Taxa de acesso aos medicamentos padronizados (Nº total de pacientes cadastrados atendidos por mês/Nº total de pacientes cadastrados ativos) x 100.	2017	83,39%	81,3%	78,99%	81%	72,87%
	2018	81,37%	79,9%	74,89%	78%	71,55%
	2019	84,34%	78,8%	75,37%	78%	72%
Percentual medicamentos disponíveis para dispensação (nº medicamentos disponíveis para dispensação/nº total de medicamentos padronizados) x 100	2017	74,50%	83,96%	84,50%	79,00%	83,04%
	2018	65,23%	80,97%	74,17%	75,00%	93,86%
	2019	71,53%	87,17%	84,52%	76,00%	81,59%
Percentual de Apac glosadas (Nº Apac glosadas/ Nº Apac enviadas ao SIASUS) x 100	2017	0,40%	0,59%	0,21%	0,75%	0,83%
	2018	1,20%	0,80%	0,30%	1,29%	1,37 %
	2019	1,69%	0,35%	0,4886%	0,55%	0,57%
Percentual de solicitações indeferidas (número de processos indeferidos/número de processos avaliados) X 100	2017	Não mede ¹	4,52%	11,28%	8,70%	0,41%
	2018	Não mede ¹	10,39%	16,67%	19,20%	0,85%
	2019	Não mede ¹	9,08%	8,05%	21,05%	0,97%
Nº de notificações de eventos adversos submetidas ao Centro de Vigilância Sanitária, por tipo (Reação Adversa a Medicamentos e queixa técnica)	2017	RAM:54 Queixas Técnicas: 16	RAM: 152. Queixa Técnica: 28	RAM: 29 Queixas Técnicas: 7	RAM: 142. Queixa Técnica: 29	RAM: 53. Queixas Técnicas: 28
	2018	RAM: 57 Queixas Técnicas: 9	RAM: 38 Queixa Técnica: 34	RAM: 95 Queixas Técnicas: 6	RAM: 80 Queixa Técnica: 31	RAM: 35. Queixas Técnicas: 19
	2019	RAM - 93 Queixas Técnicas - 7	RAM - 08 Queixas Técnicas - 31	Queixas Técnicas - 11 RAM - 40	RAM - 44 Queixas Técnicas - 8	RAM - 6 Queixas Técnicas - 34
Percentual de eventos adversos comunicados (Nº de notificações de eventos adversos submetidas ao Centro de Vigilância Sanitária/ Nº total de	2017	0,007%	0,04%	0,28%	0,02%	0,03%
	2018	0,008%	0,01%	0,91%	0,01%	0,02%
	2019	0,01%	0,01%	0,27%	0,004%	0,01%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



INDICADORES FARMACÊUTICOS - CAF						
Indicadores	Ano	CAMPINAS	VÁRZEA DO CARMO	GUARULHOS	MARIA ZÉLIA	VILA MARIANA
pacientes cadastrados atendidos por mês) x 100						
Taxa de erros de dispensação (nº de medicamentos dispensados com erro / nº total de medicamentos dispensados) x 100	2017	0,1236%	0,54%	0,366%	0,8%	0,59%
	2018	0,0806%	0,63%	0,152%	0,4%	0,66%
	2019	0,06%	0,0048%	0,004%	0,00682%	0,0043%
Tempo médio de espera para atendimento presencial na Triagem	2017	00:23:26	01:13:59	Não se aplica	01:00:00	00:07:43
	2018	00:47:32	01:09:45	Não se aplica	01:34:00	00:09:58
	2019	00:52:34	00:49:06	00:14:05	01:46:00	00:12:51
Tempo médio de espera para atendimento presencial na solicitação/renovação do tratamento	2017	00:43:46	01:08:33	00:50:09	01:48:00	01:13:48
	2018	01:45:29	01:10:09	00:49:32	02:49:00	01:11:37
	2019	02:05:47	01:11:24	00:30:44	03:13:00	00:51:24
Tempo médio de espera para atendimento presencial na dispensação de medicamentos	2017	00:40:04	01:09:23	00:50:09	01:48:00	01:08:01
	2018	01:27:28	01:06:04	00:49:32	02:49:00	01:02:45
	2019	01:53:13	01:07:43	00:28:31	03:13:00	00:44:43
Tempo médio de espera para atendimento presencial no atendimento normal	2017	00:35:45	01:09:02	00:50:09	01:48:00	00:49:51
	2018	01:20:10	01:07:50	00:49:32	02:49:00	00:48:07
	2019	01:59:30	01:09:13	00:28:31	03:13:00	00:48:04
Tempo médio de espera para atendimento presencial no atendimento preferencial	2017	00:26:35	00:53:07	00:50:09	01:30:00	01:18:46
	2018	00:28:43	00:55:04	00:49:32	02:30:00	01:06:50
	2019	00:43:28	00:51:11	00:28:40	02:53:00	00:44:06
Tempo médio de espera entre a solicitação/renovação do tratamento e a dispensação do medicamento	2017	Não se aplica	Não se aplica	10 dias	Não se aplica	Não se aplica
	2018	Não se aplica	Não se aplica	10 dias	Não se aplica	Não se aplica
	2019	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica ¹	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: TC-10695-989-20-2

¹: Sem dados/ médico avaliador apenas formaliza a negativa no processo do paciente.

Sob esses indicadores, foram realizadas três vertentes de análise. A primeira, levando-se em consideração todo o conjunto das FMEs. Após, uma análise vertical, na qual pontuamos o desempenho de cada FME. E, por último, uma análise horizontal, na qual os indicadores são analisados individualmente.

Verificando a evolução dos indicadores para cada FME ao longo dos anos de 2017 a 2019, extraem-se as informações conforme dispostas abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

TC-002347.989.19-6



Indicadores consolidados

<u>Indicadores</u>	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
Taxa de acesso aos medicamentos padronizados (Nº total de pacientes cadastrados atendidos por mês/Nº total de pacientes cadastrados ativos) x 100.	Aumento	Diminuição	Diminuição	Diminuição	Diminuição
Percentual medicamentos disponíveis para dispensação (nº medicamentos disponíveis para dispensação/nº total de medicamentos padronizados) x 100	Diminuição	Aumento	Aumento	Diminuição	Diminuição
Percentual de APAC glosadas (Nº APAC glosadas/ Nº APAC enviadas ao SIASUS) x 100	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição	Diminuição
Percentual de solicitações indeferidas (número de processos indeferidos/número de processos avaliados) X 100	Não mensurado	Aumento	Diminuição	Aumento	Aumento
Nº de notificações de eventos adversos submetidas ao Centro de Vigilância Sanitária, por tipo (Reação Adversa a Medicamentos e queixa técnica)	RAM:Aumento Queixas: Diminuição	RAM: Diminuição Queixas: Aumento	RAM: Aumento Queixas: Aumento	RAM: Diminuição Queixas: Diminuição	RAM: Diminuição Queixas: Aumento
Percentual de eventos adversos comunicados (Nº de notificações de eventos adversos submetidas ao Centro de Vigilância Sanitária/ Nº total de pacientes cadastrados atendidos por mês) x 100	Aumento	Diminuição	Diminuição	Diminuição	Diminuição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



<u>Indicadores</u>	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
Taxa de erros de dispensação (nº de medicamentos dispensados com erro / nº total de medicamentos dispensados) x 100	Diminuição	Diminuição	Diminuição	Diminuição	Diminuição
Tempo médio de espera para atendimento presencial na Triagem	Aumento	Diminuição	Só mediu em 2019	Aumento	Aumento
Tempo médio de espera para atendimento presencial na solicitação/renovação do tratamento	Aumento	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição
Tempo médio de espera para atendimento presencial na dispensação de medicamentos	Aumento	Diminuição	Diminuição	Aumento	Diminuição
Tempo médio de espera para atendimento presencial no atendimento normal	Aumento	Aumento	Diminuição	Aumento	Diminuição
Tempo médio de espera para atendimento presencial no atendimento preferencial	Aumento	Diminuição	Diminuição	Aumento	Diminuição
Tempo médio de espera entre a solicitação/renovação do tratamento e a dispensação do medicamento	Não mensurado ao longo de 2017 a 2019 (apenas Guarulhos em 2017 e 2018)				

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: Identificado padrão quanto ao comportamento da Taxa de Erros de Dispensação.

Ajustes

A formalização da parceria com o Terceiro Setor conta com vários instrumentos (Convênios, Contrato de Gestão, Termos de Parceria, entre outros), momento em que se discriminam os serviços prestados, bem como as metas a serem alcançadas.

A tabela a seguir traz dados relacionados a essa formalização.

Formalização dos ajustes

FMEs	Ajuste	Metas
------	--------	-------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Maria Zélia	Contrato de Gestão	Não
Várzea do Carmo	Convênio	Sim
Guarulhos	Convênio	Sim
Vila Mariana	Convênio	Sim
Campinas	Convênio	Sim

Fonte: TC-10695-989-20-2

Independentemente do arranjo formal, os controles existentes nas FMEs dispõem dos dados expostos na tabela a seguir.

Quantidade de atendimentos

QUANTIDADE DE ATENDIMENTOS					
<u>Questionamento</u>	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
Nº de atendimentos realizados em 2019	787.270	398.238	148.681	718.534	306.852
Nº de pacientes atendidos (total)	541.908	265.684	93.852	562.018	200.787
Nº de pacientes atendidos (média 2019)	60.212	29.250	10.428	62.513	22.309
Nº de pacientes em fila de espera	340	340	192	1135	421
Nº de pacientes atendidos (total)	541.908	265.684	93.852	562.618	200.787
Nº de atendimento por profissionais	49.204	11.062	12.390	23.179	13.341
Nº de pacientes por profissionais	33.869	7.380	7.821	18.149	8.730

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: (i) não consiste em padrão o instrumento de ajuste e o estabelecimento de metas; (ii) a existência de “fila de espera” por medicamento foi um padrão identificado.

Gestão documental

É dever do Poder Público a gestão de documentos e a proteção especial a documentos dos arquivos públicos, como instrumento de apoio e como elementos de prova e informação¹¹¹⁷.

Enquadram-se como arquivos públicos, os conjuntos de documentos produzidos, recebidos e acumulados, inclusive sob suporte de sistemas, por órgãos e entidades públicos ou encarregados de serviços públicos, no exercício de suas funções e atividades¹¹¹⁸.

A falta de organização, higienização e adequado acondicionamento, concorrem para a inutilização ou deterioração dos documentos acumulados, e assim para a inviabilidade do acesso da coletividade e da Administração Pública.

¹¹¹⁷ Lei Federal nº 8.159/91, art. 1º

¹¹¹⁸ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Nesse contexto, a tabela a seguir expõe um aspecto da gestão dos documentos relacionados a dispensação, tais como o Laudo de Solicitação e Autorização de Medicamentos (LME) e o Recibo de Dispensação de Medicamentos (RME).

Condições de armazenamento da documentação

CONDIÇÕES DE ARMAZENAMENTO					
<u>Questionamento</u>	<u>CAMPINAS</u>	<u>VÁRZEA DO CARMO</u>	<u>GUARULHOS</u>	<u>MARIA ZÉLIA</u>	<u>VILA MARIANA</u>
Área para armazenamento de documentação?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: TC-10695-989-20-2

Conclusão: Existe padrão quanto a área para armazenamento de documentação como o Laudo de Solicitação e Autorização de Medicamentos (LME) e o Recibo de Dispensação de Medicamentos (RME)

SÍNTESE DO APURADO

O estudo teve por objetivo comparar seis estabelecimentos hospitalares e cinco farmacêuticos administrados pela SPDM, conforme determinação emanada pelo Conselheiro Relator. Tanto para os hospitais, como para as farmácias, o objetivo escolhido foi verificar a existência de padrões, entretanto sem almejar a elaboração de *ranking*, inclusive por conta das diferenças significativas existentes entre os estabelecimentos que compõem a amostra.

Como a amostra foi previamente definida, algumas limitações foram percebidas, pois, ao compararmos grupos hospitalares de diferentes regiões de saúde, como é o caso, estamos lidando com estabelecimentos que possuem perfis demográficos de atendimento diferentes, culminando em estruturas diferentes para prestar seus serviços.

A abordagem em pares, procedida em estudo antecedente com hospitais, não se viabilizou dada a falta de correspondência de formas de atendimento à população ou de faixa (diferença de 10%) de nº de pacientes por mês (média). Fato que deve ser considerado, S.M.J., quando da inexistência de padrões.

As informações foram colhidas por meio de requisições de informações. Por não se mostrar uma fiscalização e sim um estudo comparativo, presumiu-se a correção das informações recebidas. Porém, no decorrer dos trabalhos, impactaram na operacionalização, entre outros, as inconsistências entre itens ou conceituais em respostas, motivando novas requisições ou a inviabilidade de verificação de padrão. A título de exemplo, o Hospital Geral de Diadema informou não possuir equipamentos de Raios-X (Hemodinâmica), mas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



comunicou a realização de exames; e o Hospital Geral de Guarulhos informou possuir tal equipamento, mas não comunicou a quantidade de exames.

No intuito de comparar as administrações em instituições Hospitalares pela SPDM, foram selecionados critérios atinentes à Gestão Hospitalar, indicadores de desempenho e custos associados à prestação dos serviços. Para as instituições farmacêuticas, foram utilizados critérios relacionados a regularidade documental, condições de armazenamento, sistemas ou controles, disponibilidade de medicamentos, atendimento, gestão documental e indicadores.

Tendo por objetivo responder ao questionamento **“quais os padrões existentes dentre as variáveis escolhidas com influência na oferta de serviços públicos aos cidadãos (contribuinte, usuário ou cliente) pelos estabelecimentos de saúde gerenciados pela SPDM, passam-se às principais conclusões:**

1) Estabelecimentos Hospitalares:

- a) Excetuando-se os leitos complementares, identifica-se padrão quando à disponibilidade integral dos leitos existentes (internação e hospital dia) à população, mas não há padrão quanto à suficiência da capacidade instalada;
- b) Há padrão identificado quanto à existência e funcionamento das Comissões Hospitalares;
- c) Há padrão quanto às ações voltadas à Humanização;
- d) Há padrão quanto ao trabalho com “Protocolo de Acolhimento e de Classificação de Risco” e ao Acesso ao Portal Cross pelos hospitais;
- e) Há padrão em relação às metas pactuadas, especialmente ao fato de que em todos os exercícios foram identificadas produções superiores a 100% do contratado, em todos os Hospitais, em pelo menos uma meta pactuada;
- f) Não foram identificados padrões em relação aos indicadores hospitalares;
- g) Há predominância de procedimentos de média complexidade na produção ambulatorial e hospitalar;
- h) Não foi observado padrão quanto a compatibilidade entre as atividades previstas para execução pelo hospital (no CNES) e o que efetivamente executa (reportado no SIH e SIA);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- i) Não se identificou padrão de predominância de procedimentos exclusivamente sob a modalidade hospitalar no rol de principais procedimentos;
- j) O rol dos principais procedimentos realizados em 2019 diferiu do período de 2012 ou de assunção do gerenciamento, variando de acordo com o hospital entre 20 a 50%;
- k) Nenhum rol de procedimentos principais dos períodos (2012 ou de assunção do gerenciamento e 2019) “cobriu” a totalidade das principais causas (segundo os capítulos da CID 10) de internações do Estado;
- l) Não há padrão de remuneração por serviço contratado;
- m) Não consistiu em padrão o aumento dos valores contratuais de custeio acima da inflação.

2) Estabelecimentos Farmacêuticos:

- a) Identificou-se padrão quanto à regularidade documental das FME, exceto no que tange ao AVCB;
- b) Há padrão quanto às condições de armazenamento, exceto no que diz respeito a “Área de recebimento separada da área de armazenamento” e “infiltrações, umidade, rachaduras e/ou pintura que esteja descascando de parede ou teto”;
- c) Há padrão no que tange à existência de equipamentos necessários para garantir a integridade e qualidade dos medicamentos armazenados, com exceção da presença de gerador;
- d) Identifica-se padrão em mecanismos que propiciam eficiência na gestão das FMEs, excetuando quanto a “Sistema ou Controles para evitar a dispensação de medicamentos a pacientes que vieram a óbito”;
- e) Identificou-se padrão quanto a existência de desabastecimento (falta de acesso a medicamentos), tanto superior a 30 como superior a 90 dias, entretanto sem percentual definido;
- f) Identificou-se padrão quanto a “Presença de farmacêutico durante todo o horário de funcionamento”, quadro de pessoal com profissional avaliador e autorizador, quadro funcional não adequado às necessidades da Unidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



controle de frequência, política de banco de horas, pagamento de horas extras, terceirização do serviço de Vigilância Patrimonial e Controle de Acesso;

- g) Identificado padrão quanto ao comportamento da Taxa de Erros de Dispensação;
- h) Não consiste em padrão o instrumento de ajuste e o estabelecimento de metas;
- i) Há padrão em relação à existência de “fila de espera” por medicamento; e
- j) Existe padrão quanto a área para armazenamento de documentação como o Laudo de Solicitação e Autorização de Medicamentos (LME) e o Recibo de Dispensação de Medicamentos (RME).



XIV – Expedientes

Os seguintes expedientes subsidiaram o relatório das Contas do Governador, exercício 2019 – Fiscalização Orçamentária e financeira e Fiscalização operacional:

Expediente – TC-006199.989.19-5

Assunto: Ofício GCCCM n. 21/2019, encaminhamento Representação com Pedido de Medida Cautelar formulada pelo douto Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, constante do expediente TC-005980.989.19-8.

Expediente – TC-000818.989.20-4

Assunto: Ofício nº 133/2019 - GPGC, de 25/10/2019, do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, subscrito pelo Procurador-Geral Thiago Pinheiro Lima. Assunto: Consulta formulada junto à Secretaria da Fazenda e Planejamento sobre o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP. Cópia exp. TC-98/026/20.

Expediente – TC-002356.989.19-4

Assunto: Informações do Governo do Estado de São Paulo sobre renúncia de receitas (redução de alíquota de ICMS sobre Querosene de Aviação) - TC-2347.989.19-6

Demais Expedientes

Subsidiaram o exame das contas do exercício, também, os seguintes expedientes:

Precatórios:

- TC-013097.989.19-8
- TC-016848.989.19-0
- TC-018615.989.19-1
- TC-021401.989.19-9
- TC-001810.989.20-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



XV – Monitoramento das Recomendações do Exercício Anterior

O Senhor Secretário Executivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), por meio do Ofício nº 0029/2020 – GS, encaminhou as manifestações efetuadas pelos órgãos do Governo do Estado de São Paulo e por unidades da SFP, incumbidas do atendimento e/ou acompanhamento das determinações, recomendações e ressalvas, consignadas no Parecer Prévio relativo às Contas do Governador do exercício de 2018 (TC-006453.989.18-8) emitido em sessão de 26/06/2019.

A seguir, transcrevemos as ressalvas, determinações e recomendações, e respectivas sínteses das informações, enviadas pelo Governo do Estado, acompanhado de análise da fiscalização do TCE.

Esclarecemos que as análises da fiscalização do TCE, apontadas a seguir como atendida, atendida parcialmente, não atendida ou prejudicada levam em conta, prioritariamente, o que está sendo apresentado pelo Governo do Estado nos documentos com informações juntadas para este fim, em 30/04/2020¹¹¹⁹. Em casos específicos, as informações são também objeto de confronto com as informações fornecidas no Balanço Geral do Estado do exercício de 2019 e respectivo Relatório de Instrução.

As análises apresentadas são ainda, sinalizadores de risco, a serem incluídas em matriz de risco, elaborada pela fiscalização, para definição dos objetos de auditoria dos próximos exercícios.

1. RESSALVAS:

Ressalvas aos tópicos de Cancelamento de Restos a Pagar Processados, Precatórios, Renúncia de Receitas e Aplicação de Recursos em Ensino, modulação de efeitos quanto à aplicação de recursos do FUNDEB.

Informação: Em função da determinação contida no Parecer emitido pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado, o Governo do Estado promoverá a redução anual, de 1/5 do total de R\$ 3.415.306 mil dos recursos do FUNDEB, no custeio de despesas com inativos da Educação, na forma especificada em modulação, a partir deste ano de 2020.

Análise do TCE: PREJUDICADA. Trata-se de ação futura. O contido na modulação e na informação recebida serão objeto de avaliação da fiscalização no exercício determinado para início dos efeitos – 2020. Análise quanto aos tópicos de cancelamento de Restos a Pagar, Precatórios e Renúncia de Receitas

¹¹¹⁹ TC-2347.989.19-6. Evento 107. Ofício nº 0029 – GS-EXEC – Sefaz – atendimento às recomendações proferidas no julgamento das contas do Governador do exercício de 2018. Juntada deferida em 01/05/2020 (Ref. Protocolo: 6735085).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



são objeto das análises específicas a seguir, dentre as determinações e recomendações.

2. DETERMINAÇÕES:

2.1. Ao Governo do Estado de São Paulo:

1) Reveja a situação das secretarias de Estado que estão compostas majoritariamente por servidores comissionados, privilegiando o ingresso pela via do concurso público;

Informação:

Cabe aos órgãos setoriais de recursos humanos, do sistema de administração de pessoal realizar estudos para permanente adequação do Quadro de pessoal de seus respectivos órgãos /entidades.

A partir desses estudos o órgão central de recursos humanos em função do planejamento e da ação governamental poderá propor alterações, inclusões e exclusões de cargos e empregos. Os quadros de pessoal são compostos por cargos/funções-atividades/empregos públicos permanentes e em comissão/confiança. Algumas entidades possuem em seus quadros apenas cargos/funções em comissão/confiança, a exemplo das agências AGEM; AGEMCAMP; AGENSOROCABA e AGEMVALE.

Existem estudos no sentido de ampliar o quadro dessas entidades com a criação de cargos/empregos públicos permanentes. Todavia, a pretensão encontra-se condicionada a validação orçamentária para sua continuidade. Outra situação que encontramos é a ausência de autorizações para abertura de concursos públicos, também em função da fragilidade orçamentária considerando o atingimento do limite prudencial com despesas de pessoal

Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA.** O órgão central age de modo passivo, aguardando estudos dos órgãos setoriais. Importante esclarecer que dentre a recomendação não há qualquer ação que possa provocar aumento da despesa com pessoal. Trata-se exclusivamente da realização de estudos para a substituição do vínculo comissionado pelo vínculo via concurso público, conforme mandamento constitucional.

2) Redimensione as necessidades administrativas, extinguindo os cargos excedentes e/ou atualmente desnecessários e realizando concurso público para o preenchimento de postos vagos e necessários à adequada prestação de serviços públicos;

Informação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Nos últimos 15 anos foram extintos 136.915 cargos, funções-atividades e empregos públicos. A partir de 2013 com a edição do Decreto nº 59.957 é feita, anualmente, avaliação de cargos/funções/empregos considerados excedentes/desnecessários e incluídos no banco de contingenciamento (BCEP). Atualmente constam desse banco 34.290 cargos/funções/empregos públicos, em situação de análise quanto a viabilidade de extinção. Cabendo ao Núcleo Estratégico do Governo tal decisão.

Análise do TCE: ATENDIDO PARCIALMENTE. Importante apresentar estudo do redimensionamento das necessidades administrativas. Novamente, importante esclarecer que dentre a recomendação não há qualquer ação que possa provocar aumento da despesa com pessoal. Trata-se exclusivamente da realização de estudos para a substituição do vínculo comissionado pelo vínculo via concurso público, conforme mandamento constitucional.

3) *Passe a divulgar as informações sobre os projetos culturais beneficiados pelo PROAC ICMS em moldes semelhantes aos adotados pelo Governo Federal, promovendo, inclusive, eventuais alterações normativas que estejam sobre sua alçada para realizar tal objetivo;*

Análise do TCE: PREJUDICADA. As recomendações pertinentes ao PROAC, devem ser monitoradas por auditoria operacional específica, pois dependem de análises completas, com coleta de evidências, não só pelo lado da Administração Tributária, mas também os aspectos pertinentes à política pública da cultura, com abordagem do programa como um todo.

Os aspectos gerais, pertinentes à renúncia de receitas como um todo, são objeto de avaliação contínua dentre o escopo de fiscalização anual das Contas do Governador, sendo objeto de abordagem em item específico.

4) *Apresente um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento;*

Informação: Em resposta ao item, tanto para a SPPREV, quanto para Contadoria Geral do Estado trata-se de política de Estado, sendo necessário envolver a Secretaria de Governo. Acrescentam ainda que o Estado de São Paulo vem adotando ao longo do tempo algumas medidas no sentido de diminuir esse déficit, mais recentemente com o aumento da alíquota de contribuição para os servidores ativos (totalidade dos vencimentos), inativos e pensionistas (apenas para os que receberem acima do teto do RGPS) do RPPS Paulista de 11% a 16% além do que, as regras contidas na EC 103/2019 foram adaptadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



ao regime de São Paulo, expressas na EC Estadual 49/20 e na Lei Complementar 1.354/20. Afirmam que essas duas últimas medidas proporcionarão uma economia de aproximadamente R\$ 32 bilhões nos próximos 10 anos e que outras medidas, como por exemplo, a capitalização, dependerá de decisão governamental.

Análise do TCE: NÃO ATENDIDA. A recomendação é para apresentação de um plano de ação consistente que aborde as ações necessárias para equacionar, ainda que de modo paulatino, o déficit previdenciário e/ou suportar o déficit previdenciário, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento. O Governo Estadual descreveu algumas ações que foram tomadas e que reduzem, em pequena parte, o déficit indicado, mas não apresentou um plano de ação consistente, que aborde o problema de forma completa e que indicasse, ainda que no longo prazo, fontes alternativas e adicionais de financiamento.

Estudo atuarial, objeto de análise em tópico específico deste Relatório de Instrução, demonstrou que a reforma previdenciária, de forma isolada, não é solução para o pesado déficit previdenciário.

5) *Garanta a transparência na destinação dos recursos do FUNDEB, mediante detalhamento da Lei Orçamentária;*

Informação: A gestão de recursos do FUNDEB é apartada dos demais recursos do Tesouro, de responsabilidade da Secretaria da Educação, e as despesas realizadas são identificadas por fonte detalhada específica: 001.002.007 - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica. Além disso, na LDO 2021 será incluído dispositivo que determina a inclusão na LOA de demonstrativo da destinação do FUNDEB.

Análise do TCE: ATENDIDA.

6) *Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da EC 99/2017 e os termos pactuados com o Tribunal de Justiça.*

Informação: Adicionalmente ao cenário de grande instabilidade, o Estado de São Paulo estava, em 2019, sujeito aos efeitos do teto de despesas instituído pela Lei Complementar nº 156/2016. Assim, não poderia o Estado aumentar, anualmente, as despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, além da variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. As despesas de pagamento de precatórios são, em grande parte, despesas primárias correntes, devido ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



perfil de ações a que o Estado está sujeito. Portanto, incidia uma limitação ao montante que o Estado poderia destinar para o pagamento de precatórios, mesmo fazendo uso dos depósitos judiciais que a EC 99 permitiu acesso.

Em anexo, apresentamos a Nota Técnica com o Plano de Pagamento de Precatórios de 2019, o Ofício de Protocolo do Plano junto ao TJSP, pela PGE, e Ofício do TJSP comunicando ao Estado de São Paulo pela concordância em relação aos valores planejados para o exercício de 2019.

Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA**. O ofício do TJSP aprova o plano de quitação apenas quanto ao exercício de 2019. A recomendação é de incrementação ao planejamento. Planejamento, claro, envolve longo prazo, ou, pelo menos o tempo necessário para a quitação do passivo em questão. Referido planejamento não foi apresentado e aprovado pelo TJSP.

2.2. À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

1) *Passe a explicitar, no Balanço Geral do Estado, as razões de fato e de direito que fundamentam o eventual cancelamento de Restos a Pagar processados, garantindo nível de transparência que permita aferir a regularidade da matéria;*

Informação: Na elaboração do Balanço Geral do Estado 2019, em atendimento à determinação Tribunal de Contas do Estado foi explanado quanto a descrição do processo de bloqueio e cancelamento de restos a pagar para tornar mais clara a questão da execução dos Restos a Pagar.

Análise do TCE: **ATENDIDA**.

2) *Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:*

1 - *Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88);*

2 - *Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;*

3 - *Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



4 - Que os órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados.

Informação: Informações foram apresentadas através do Ofício nº 0028/2020 GS-EXEC, de 29/04/2020¹¹²⁰.

Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA**. Informações foram enviadas a esta fiscalização através do retro mencionado ofício e através de diversas requisições enviadas à Secretaria da Fazenda e Planejamento durante o exercício de 2019 e em 2020. As conclusões são objeto de detalhada análise em item próprio deste Relatório de Instrução (Capítulo VI.5 - LRF – Renúncia de Receitas).

De forma sintética, quanto aos itens abordados na presente determinação do Parecer Prévio 2018, é possível resumir:

- 1 - A internalização dos benefícios fiscais não se dá por lei em sentido estrito. São internalizados por Decreto do Poder Executivo. Além disso, há benefícios fiscais concedidos em 2019 sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e sem medida de compensação que atenda aos objetivos de anulação de impactos previstos na LRF;
- 2 - O Anexo de Metas Fiscais da LDO não atende integralmente à modelagem estabelecida pelo MDF da STN e não indica as medidas de compensação, requeridas pelo art. 4º, §2º, V e art. 14, II da LRF;
- 3 – A Secretaria da Fazenda e Planejamento não dispõe, ou, não apresentou nesta oportunidade, avaliação formal da política pública de fomento às atividades econômicas beneficiadas pelos incentivos fiscais-tributários vigentes no Estado de São Paulo e definição específica e verificável dos objetivos socioeconômicos almejados;
- 4 – A Secretaria da Fazenda e Planejamento não dispõe de sistema de informação capaz de apurar, de forma eficaz e suficiente, a mensuração da efetiva fruição dos benefícios fiscais concedidos. Para “comprovar a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais” deveria ser possível o levantamento periódico, de informação detalhada que totalizasse o montante de tributos que, por renúncia fiscal, deixaram de ser recolhidos aos cofres públicos e, portanto, permaneceram em poder de terceiros. Para o “exercício eficaz e suficiente de controle sobre os benefícios fiscais concedidos”, os órgãos responsáveis deveriam acessar e fornecerem relatórios transparentes que

¹¹²⁰ TC-2347.989.19-6. Evento 107. Ofício nº 0029 – GS-EXEC – Sefaz – atendimento às recomendações proferidas no julgamento das contas do Governador do exercício de 2018. Juntada deferida em 01/05/2020 (Ref. Protocolo: 6735085. Documento “Parte 5_I – Ofício e Anexos 2020_28 GS- EXEC_Ref Contas de 2018_Atendimento às Recomendações do TCE.pdf”, pág. 3 e seguintes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



apontassem, no mínimo **por Decreto de concessão**¹¹²¹, o montante de renúncia ocorrida a cada período de apuração do ICMS que seria devido aos cofres públicos. Em outras palavras, para comprovar o controle eficaz e suficiente, os órgãos devem gerar, de forma verificável, relatórios que apontem o montante efetivamente renunciado por tipologia de renúncia (Decreto de concessão), por setor, por modalidade de renúncia, por tributo e por contribuinte.

Acrescente-se ainda que referida informação deve ser tempestiva, ou seja, se o objetivo é controle eficaz e suficiente, de nada adianta a apuração de referido valor em abril do ano seguinte. A informação que vem sendo gerada e divulgada no Projeto de LDO do ano seguinte à fruição dos benefícios, além de incompleta (pois é permeada por “sigilo fiscal”) e imprecisa (pois contém estimativas em sua apuração); é também não verificável, ineficaz e intempestiva, o que impede o registro contábil da renúncia de receitas ocorrida, como determinado pelas normas contábeis (MCASP/ STN).

3. RECOMENDAÇÕES:

3.1. Ao Governo do Estado de São Paulo:

1) *Mantenha em seu poder os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação às mensagens de publicidade institucional, de caráter informativo, que vier a publicar.*

Informação:

Acuso o recebimento do ofício nº 36/2019-GS-EXEC, de 14/08/2019 e informo a Vossa Excelência que a recomendação que nele foi veiculado foi incorporada à rotina de trabalho da Coordenadoria de Marketing desta Unidade de Comunicação.

Desta maneira, reafirmando o compromisso com a transparência, toda campanha publicitária terá arquivada em sua solicitação de ação de comunicação - SAC inicial os dados fáticos, técnicos e científicos que sustentam as mensagens de publicidade institucional

Análise do TCE: **ATENDIDA.**

3.2. À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

1) *Aprimore a mensuração das metas e dos riscos fiscais, especialmente em relação aos passivos contingentes, identificando os tipos de*

¹¹²¹ Ou seja, enquanto não se vence a barreira do alegado “sigilo fiscal” essa seria a informação mínima que deveria estar transparente à sociedade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



risco e sua exposição, aferindo essa exposição e estimando o grau de tolerância das contas públicas frente ao risco;

Informação: Informação apresentada pela CAF/CGE ateu-se ao expediente SFP-EXP-2020/58456 da PGE que tratou exclusivamente de avaliações quanto à Dívida Ativa, valores arrecadados, índices de recuperação do estoque a receber no médio e longo prazo. Tratou ainda de metas e projeções fixadas pelo PPA; reestruturação de controles da PGE para aprimoramento dos recebimentos da dívida ativa; promessas de revisão do procedimento para estabelecer um valor recuperável mais realista e como pretende superar problemas quanto a cadastro de ações, qualidade das informações, auditoria dos cadastros e atualização de sistemas de acompanhamento processual.

Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA**. A recomendação é por aprimoramento da mensuração dos riscos fiscais, em especial os passivos contingentes. O conceito de riscos fiscais está definido pela LRF (“passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas”) que determina também que tais riscos deverão compor anexo próprio da LDO, onde também deverá ser informado as providências a serem tomadas, caso os riscos identificados se concretizem. Referidas providências, é o que definirá o “grau de tolerância das contas públicas”, como recomendado pelo conselheiro relator das contas do exercício de 2018. Assim, os riscos fiscais envolvem muito além da cobrança e classificação da Dívida Ativa, ainda que em nível judicial. O principal alvo da recomendação são aqueles passivos contingentes que, pela “possível perda”, se concretizada, provocará desembolsos do Governo Estadual e, a “provável perda” será objeto de reconhecimento em contas patrimoniais de Passivo.

A recomendação é por aprimoramento das metas e dos riscos fiscais, em especial os “passivos contingentes” (Estado no polo ‘passivo’), identificando os tipos de risco (provável, possível ou remoto) e sua exposição, ou seja, mensuração do dano patrimonial em que pode incorrer o Estado e como esse risco pode ser enfrentado (grau de tolerância).

Esse documento a ser gerado, para efetivo atendimento à esta recomendação é de especial importância não só para o controle e previsão dos gastos públicos, mas para a compreensão de como a Administração Pública avalia seus passivos e o quanto de seu patrimônio pode estar comprometido. Para entendimento, apenas processos classificados como “perda possível ou remota” serão elencados no Anexo de Riscos Fiscais, já que a classificação como “perda provável” deverá ser objeto de provisionamento e reconhecimento nas demonstrações contábeis. Aliás, este é um dos pontos em que a contabilidade do Governo Paulista está atrasada quanto ao cronograma de implantação da contabilidade após a convergência às normas internacionais, ditadas pelo MCASP/ STN, como discutido em item próprio do Relatório de Instrução das Contas do exercício de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



2) *Elabore a Lei Orçamentária Anual em conformidade com os requisitos do artigo 5º e demais dispositivos aplicáveis da LRF, observando a modelagem determinada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;*

Informação: a Coordenadoria de Planejamento e Orçamento, da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças, vem desenvolvendo aprimoramentos no levantamento de informações junto aos gestores públicos que já produzirão resultados a partir do atual Plano Plurianual – PPA. E a elaboração do orçamento estadual compartilhará essas evoluções.

Análise do TCE: ATENDIDA PARCIALMENTE. Estão sendo prometidos aprimoramentos. A LDO e LOA elaboradas em 2020 para aplicação em 2021 serão objeto de avaliação pela fiscalização, em confronto com os ditames dos dispositivos da LRF e do MDF da STN.

3) *Amplie as ações de transparência ativa e passiva voltadas ao cidadão, bem como das demonstrações contábeis, especialmente com a indicação pormenorizada de valores genericamente agrupados como "Outros" no Balanço Patrimonial, dos lançamentos atinentes às operações de cessão de crédito, do patrimônio previdenciário e da base de dados para elaboração dos estudos atuariais;*

Informação: Para a apresentação do Balanço Patrimonial do exercício de 2019 aperfeiçoamos o detalhamento de várias informações que antes eram agrupadas em linha denominada "Outros", e que compõem os grupos contábeis de Bancos Conta Movimento, Créditos a Receber Não Circulante, Estoques, Bens Móveis, Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias, Assistenciais e Fiscais nas notas explicativas.

No que se refere aos dados do patrimônio previdenciário e da base de dados para elaboração dos estudos atuariais, seguimos com o propósito de deixar as informações as mais transparentes possíveis e que podem ser verificados nos itens 5.1.6.3 – Propriedade para Investimentos e 5.1.13 – Provisões. Também incorporamos ao Balanço Geral do Estado o relatório e parecer do atuário responsável pela atualização dos valores da provisão matemática registrada.

Análise do TCE: ATENDIDA

4) *Concilie as divergências e acompanhe pormenorizadamente a contabilização das receitas de ICMS e IPVA;*

Informação: Sobre essa recomendação, cabe observar que as rotinas já implantadas na área tributária atendem às necessidades de controle apontadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A Dicar - Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Recuperação Dívida, unidade da CAT diretamente envolvida, executa rotinas que permitem o acompanhamento sistemático dos valores arrecadados via rede bancária e o confronto com os valores devidos pelos contribuintes.

Entre outros instrumentos de controle, há o acompanhamento de contas fiscais individualizadas por contribuinte e rotinas de conciliação dos relatórios de instituições financeiras com os valores arrecadados.

Análise do TCE: [ATENDIDA](#).

5) *Refine as estimativas orçamentárias de Operações de Crédito para os próximos exercícios;*

Informação: No início de 2019 todas as unidades que contam com recursos de operação de crédito foram convocadas a participarem do curso sobre o Sistema Integrado da Receita – SIR. O curso teve como objetivo orientar os usuários do sistema quanto à sua utilização, mais especificamente quanto à inserção e alteração das estimativas orçamentárias.

A nossa expectativa com esta nova ferramenta é que os gestores responsáveis possam refinar as estimativas orçamentárias, mitigando assim riscos de sub ou super dimensionamento das projeções de receitas de operação de crédito.

Análise do TCE: [ATENDIDA](#). As estimativas orçamentárias serão objeto de avaliação da fiscalização.

6) *Garanta maior clareza e fidedignidade na composição da conta contábil Outros, integrante de Créditos a Receber Não Circulantes, identificando, em Notas Explicativas, as razões da não integração de saldos de Dívida Ativa ao montante global;*

Informação: Foi fornecida - item 5.1.3 do Balanço Patrimonial, Contas do Exercício 2019, onde se observa uma pormenorização maior de valores, em atenção à recomendação do Tribunal de Contas do Estado. A grande parte dos créditos a receber (não tributários) são de entidades da Administração Indireta, DER, extinta Companhia Paulista de Ativos, PROCON, CETESB.

No caso do PROCON e da CETESB, tratam-se de informações segregadas da dívida ativa por opção dessas entidades, não consolidadas nas informações da dívida apresentada pela Procuradoria Geral do Estado.

Análise do TCE: [ATENDIDA](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



7) *Aprimore as técnicas para estimar o resultado das Empresas Estatais Dependentes consolidadas ao Balanço Geral, garantindo a consistência nos dados do BGE e indicando a data a que se referem os resultados consolidados;*

Informação: Esse descompasso continuará existindo, em função do calendário de entrega dos Balanços nas datas atuais das Empresas, regidas pela Lei 6.404/76, e o Balanço Geral do Estado. Demonstramos a seguir que as publicações dos Balanços de 2019 das Empresas, aprovados pelos Comitês de Auditoria, foram também em data posterior à do encerramento do SIAFEM/SP, em 15 de março de 2020. Os dados do Balanço Geral do Estado consideram a visão do que foi entregue como sendo parcial ou total, da posição 31 de dezembro de 2019.

Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA**. A recomendação é de que, no BGE, conste indicação da data a que se refere a demonstração contábil da empresa objeto de consolidação ou de avaliação por equivalência patrimonial. Assim, o descompasso existe e, portanto, pode ser que os dados de 31/12 do ano anterior ainda não terão sido disponibilizados pelas respectivas empresas. O que se recomenda é a apresentação desta data provisória do balanço ou balancete utilizado para a consolidação ou cálculo da equivalência dos investimentos, sendo recomendável que sejam, no mínimo, referentes a novembro do ano anterior.

8) *Estabeleça tratativas com a CETESB e a CPTM para a apropriação contábil dos passivos identificados pela auditoria independente e não reconhecidos;*

Informação: A CETESB informa que o valor de R\$ 26.249 mil se trata de Auto de Infração da Receita Federal e Termo de Ciência de Lançamento, referente ao Encerramento Parcial do Procedimento Fiscal nº 081.9000.01291 contra a CETESB, sobre a CSLL do exercício de 2013. O Departamento Jurídico ingressou com pedido de impugnação na esfera administrativa, questionando o valor arbitrado e a Companhia não registrou a provisão contábil no Balanço Patrimonial do exercício de 2018 em razão da classificação desse processo pelo Departamento Jurídico como perda possível.

Análise do TCE: **ATENDIDA PARCIALMENTE**. Recomenda-se apresentar a informação fornecida pela CETESB, comparativamente à informação fornecida pela auditoria independente, que fez constar em seu parecer a necessidade de reconhecimento e, portanto, entendendo a perda como “provável”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



9) *Acompanhe a situação patrimonial negativa das Empresas Estatais Dependentes, precavendo-se contra solução de continuidade dos serviços públicos;*

Informação: Apesar das empresas públicas dependentes acumularem prejuízos da ordem de R\$ 8,2 bilhões em 2019, elas tiveram performance melhor que em 2018. O IPT e a DOCAS reverterem o resultado negativo de 2018, enquanto a CETESB e a CPTM diminuíram o prejuízo.

Cabe registrar ainda que a EMPLASA e a CODASP encontram-se em processo de liquidação, autorizada pela Lei nº 17.056, de 05 de junho de 2019.

Análise do TCE: ATENDIDA.

10) *Estabeleça controles eficientes sobre os créditos de Dívida Ativa a receber e adote medidas para sua recuperação mais eficiente, aprimorando e acelerando os procedimentos de registro e cobrança desses haveres, inclusive com relação àqueles inscritos pelo Departamento de Estrada de Rodagem;*

Informação: Manifestação encaminhada pela PGE, expediente SFP-EXP-2020/58456.

Com a edição da Lei nº 14.272/10, alterada pela Lei nº 16.498/17, o ajuizamento do débito ocorre somente para valores superiores a 1.200 UFESPs (R\$ 33.132,00). Os de valor inferior ficam adstritos à cobrança administrativa.

Ainda na cobrança administrativa, verificou-se parte considerável de devoluções por irregularidade no endereço. A PGE programou saneamentos automáticos da base cadastral, para a localização de novo endereço. Somente para se ter uma ideia, para os devedores PJ, o sucesso da atualização de endereço foi de 83% em 2019 e para os devedores PF, o sucesso foi de 68%.

Na cobrança judicial, o desajuizamento de execuções de baixo valor, possibilitou a implementação de cobranças diferenciadas do devedor com uma boa capacidade de pagamento e do devedor contumaz.

Quanto ao aprimoramento dos procedimentos de registro e cobrança, ressaltamos que a inclusão do débito no sistema da dívida ativa é feita pelo lançamento dos dados pelo órgão ou entidade origem do débito ou de forma automatizada. Tal procedimento automatizado permite a inclusão de um número grande de débitos no sistema, usada para a inclusão dos débitos de IPVA, ICMS, Taxa judiciária, Multa penal e alguns débitos de multas.

Por fim cabe analisar os débitos inscritos pelo Departamento de Estradas de Rodagem. Constam inscritos em dívida ativa 22 débitos do DER que soma R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



24.929.705,68. O incremento de inscrições para todas as entidades será objeto de especial atenção no ano de 2020, não só quanto ao DETRAN.

Análise do TCE: ATENDIDA.

11) Elabore estratégia de atuação concentrada em seus 100 maiores devedores de Dívida Ativa, visando recuperar esses créditos;

Informação: Manifestação encaminhada pela Procuradoria Geral do Estado, por meio do expediente SFP-EXP-2020/58456.

A cobrança de dívidas dos maiores devedores sempre foi uma preocupação da PGE. O problema central neste ponto sempre foi o de definição, pois, frequentemente, os grandes devedores garantem integralmente o crédito, para discuti-lo em juízo, ou geram dívidas impagáveis, o que os leva à situação de absoluta insolvência. Tudo somado, grandes devedores, se tomados em termos absolutos, têm baixa expectativa de arrecadação.

No primeiro caso, de dívidas garantidas, o mais importante é acompanhar de perto as ações judiciais, para retomada célere da cobrança, quando possível, com levantamento de depósitos judiciais ou execução de garantias. Providências do tipo estão sendo tomadas diretamente no sistema de acompanhamento processual, sendo certo que em 2019/2020 a PGE está concentrando esforços para atualizar dados processuais e garantias de grandes devedores.

No segundo caso, de dívidas impagáveis, a PGE tem atuado firmemente para trazer o contribuinte para situação de regularidade quanto ao tributo corrente. O passivo tem que ser equacionado por parcelamentos. Quando tais providências se mostram infrutíferas, a PGE propõe medidas de maior impacto financeiro, inclusive com indisponibilidade de bens de terceiros ligados economicamente à devedora.

De qualquer forma, a atuação em grandes devedores doravante se concentrará em dívidas de grande porte, mas sempre as que tenham reais perspectivas de recebimento, conforme apurar em sistemas integrados de informações. Ou seja, o conceito de grandes devedores, para fins de atuação mais incisiva, deve centrar-se nas grandes dívidas que, simultaneamente, apresentem condições de arrecadação.

Análise do TCE: ATENDIDA PARCIALMENTE. O acompanhamento dos recebimentos e análise detalhada das dificuldades no recebimento de grandes devedores deve ser demonstrada e verificada caso a caso.

12) Observe o disposto na IPC 02 para o reconhecimento de ajustes por irrecoverabilidade de ativo, finalizando os anunciados estudos de segmentação qualitativa do estoque;

Informação: Manifestação encaminhada pela Procuradoria Geral do Estado, por meio do expediente SFP-EXP-2020/58456.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Para fins de cálculo do *impairment*, levamos em conta as empresas com situação diferente de ativo no Cadesp e cujos débitos tenham data de inscrição superior a 5 anos. Para dezembro de 2019 os valores vencidos acima de 5 anos somam R\$ 197,17 bilhões.

Com fundamento na política de *impairment* adotada pela PGE, foi editado o Decreto de nº 61.696, de 4 de dezembro de 2015, que no seu artigo 21 e 22, §3º, deu nova redação ao artigo 11, do Decreto nº 61.625, de 13 de novembro de 2015, determinando como débito incobrável aquele que seja proveniente de contribuinte pessoa jurídica, com situação cadastral de inapto, suspenso, cancelado, nulo, ou baixado o Cadesp.

Esse Decreto permitiu a baixa por remissão de 415.792 débitos, que perfazem o valor de R\$ 91.144.718.327,04 durante o transcorrer no ano de 2019.

PGE ainda menciona o critério adotado pela União através da Portaria MF 293/2017, com abordagem no Acórdão TCU nº 016332/2017-2: Classifica a dívida ativa por rating. A dívida classificada como rating "C" e "D" são desreconhecidos do Balanço Geral da União (CNPJs baixados, inaptos, suspensos) e créditos inscritos há mais de 15 anos, entre outros. O ajuste para perdas da dívida ativa será calculado por aplicação de 30% nos créditos de rating "A" e 50% nos créditos de rating "B".

Assim, entende-se que a política de *impairment* da PGE de São Paulo está em consonância com a política federal, já analisada em Acórdão do TCU.

A segregação da dívida ativa, já em 2020, deve obedecer a critérios processuais (ação, causa, garantias), de qualidade do devedor (propensão para pagamento) e de possibilidade de cobrança (recuperação judicial, falência, devedor não encontrado), resultando, basicamente em classes diferenciadas, que servirão de norte para a exigência administrativa ou judicial do débito.

Análise do TCE: NÃO ATENDIDA. Limitados às informações que foram prestadas pela PGE, é possível afirmar que a política de apuração das prováveis perdas pela PGE não está em consonância com a política federal. O único ponto em comum entre a política de *impairment* da PGE de São Paulo e a mencionada política da PGFN (Procuradoria Geral da Fazenda Nacional), é a identificação dos CNPJs irregulares. A PGFN desreconhece estes créditos do Balanço, a PGE paulista inclui como prováveis perdas, compondo o valor do *impairment*. A PGFN inclui no cálculo do *impairment* (prováveis perdas) 30% a 50% dos créditos "bons", ou seja, ratings "A e B" onde não há os citados CNPJs irregulares. A PGE paulista considera como *impairment* somente os CNPJs irregulares inscritos há mais de 5 anos e não inclui qualquer parcela dos créditos "bons", aqueles com CNPJs regulares. A PGFN considera os CNPJs inscritos há mais de 15 anos.

13) *Incentive os procedimentos de encontro de contas entre direitos a receber da Dívida Ativa e Precatórios a pagar, nos termos da Resolução PGE nº 12/2018;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Informação: Manifestação encaminhada pela Procuradoria Geral do Estado, por meio do expediente SFP-EXP-2020/58456.

Até o final do ano de 2019 foram disponibilizados aos contribuintes o valor de R\$ 97.234.982,16 para fins de compensação, e utilizados o valor de R\$ 76.877.584,13, já lançados na conta - corrente das respectivas CDAs, mas ainda pendente de confirmação pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Análise do TCE: [ATENDIDA](#).

14) Dê transparência aos ajustes manuais lançados nas demonstrações contábeis, detalhando-os em notas explicativas;

Informação: Recomendação referente a um demonstrativo encaminhado pela Procuradoria Geral do Estado diretamente ao Tribunal de Contas e que continha coluna denominada "Ajuste Manual".

A Procuradoria Geral do Estado esclareceu que há débitos cuja regra de juros é alterada para aplicação da taxa SELIC, afastando assim a incidência dos juros da Lei nº 13.918/09 por decisão judicial, e nesses casos os procuradores da PGE tem o perfil no Sistema da Dívida Ativa para aplicar a regra definida, constando no demonstrativo como ajuste manual.

Apresentamos as planilhas, encaminhadas pela PGE, com o detalhamento dos ajustes, que totalizaram R\$ 1,7 bilhão, no ANEXO XI.

Análise do TCE: [ATENDIDA](#).

15) Projete os impactos frente à retomada dos pagamentos integrais da dívida refinanciada com a União;

Informação: Memorando CAF-DGDH nº 02/2020 apresenta que:

No início deste ano, o cenário econômico que apresentava sinais de fraca recuperação, mas ainda com alta vulnerabilidade diante da recessão que vinha sendo experimentada pela economia brasileira nos últimos anos, foi brutalmente impactado com a pandemia do coronavírus COVID-19, com grande turbulências nas bolsas de valores e uma crise econômica de grande magnitude que tem derrubado as projeções de crescimento do PIB nacional. Na 2ª quinzena de março os primeiros sinais da crise econômica se fizeram sentir com a queda na arrecadação do ICMS e, de outro lado, os gastos emergenciais para a saúde começaram a avolumar. O combate à pandemia exige um aumento exponencial e não programado dos gastos na área de saúde, ao mesmo tempo em que a receita estadual entra em forte declínio em razão das medidas sanitárias recomendadas com drástica diminuição das atividades econômicas.

No Estado de São Paulo, houve o reconhecimento do estado de calamidade pública com a edição do Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, e por meio do Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020, adotou medidas temporárias e emergências de prevenção de contágio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



pelo COVID-19. Na sequência, em 22 de março de 2020, pelo Decreto nº 64.881, foi decretada medida de quarentena no Estado, consistente em restrição de atividades de maneira a evitar possível contaminação e propagação do coronavírus.

Este cenário motivou o Estado a ingressar no Superior Tribunal Federal com a Ação Cível Originária nº 3.363 (Anexo 1), no dia 22 de março de 2020, para concessão de tutela cautelar de urgência, liminarmente, para que a União e o Banco do Brasil sejam proibidos de adotarem quaisquer medidas de cobrança e constrição patrimonial contra o Estado (tais como débitos, retenções ou bloqueios de recursos do Tesouro Estadual existentes em contas bancárias, além de vedação de transferências financeiras federais) em decorrência do não pagamento da dívida com a União decorrente do contrato de refinanciamento da dívida do Estado. O Ministro Alexandre de Moraes, relator da AC0 3.363, concedeu a Medida Cautelar, em caráter liminar determinando a suspensão por 180 (cento e oitenta dias) do pagamento das parcelas relativas à dívida Lei 9.496/97, impedindo a União de proceder às medidas decorrentes do descumprimento do referido contrato enquanto vigorar a liminar. Foi estabelecido ainda que esses recursos, que correspondem a cerca de R\$ 7,2 bilhões, sejam integralmente aplicados na Secretaria da Saúde para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do COVID-19 (Anexo II).

Considerando a suspensão dos pagamentos de março/2020 a agosto/2020 com base na liminar do STF de 22/03/2020 (AC0 3.363 MC/SP) e considerando a reincorporação no saldo devedor em 01/09/2020 dos valores suspensos atualizados pelos encargos contratuais de adimplência, estamos projetando um serviço da dívida da Lei nº 9.496/97 de R\$ 7.535.195.357,44 em 2020.

Análise do TCE: **ATENDIDA**. Diante do novo cenário que se apresenta, com prorrogação dos impactos da retomada dos pagamentos e diante de medida cautelar vigente.

16) Passe a observar as disposições do MCASP quanto ao detalhamento das receitas e despesas vinculadas no Balanço Financeiro, a forma a evidenciar aquelas afetas às atividades da previdência social paulista (em reiteração);

Informação: Em atenção à presente recomendação e atendendo as normas aplicáveis às Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP foram feitas inovações na apresentação das Contas do exercício de 2019, mais especificamente no item 4.1.2.2 Balanço Financeiro, no que diz respeito às Receitas e Despesas Orçamentárias, com o detalhamento de dois novos itens na Receita Vinculada: Recursos Destinados à Previdência Social, e Transferências Constitucionais a Municípios.

Análise do TCE: **ATENDIDA**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



17) *Finalize os ajustes necessários para conciliar os saldos dos Fundos de Reserva afetos à utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios (em reiteração);*

Informação: O processo de ajuste e conciliação dos saldos dos Fundos de Reserva afetos à utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios continua em andamento no SIAFEM/SP.

Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA.**

18) *Previna-se contra eventual descumprimento das diretrizes fiscais de Despesa com Pessoal e Endividamento;*

Informação: Com o monitoramento sistemático e controle dos gastos, procurando adequá-los à capacidade financeira do Estado, os índices de pessoal do Poder Executivo e de dívida consolidada líquida, ambos sobre a receita corrente líquida, no 3º quadrimestre de 2019 em relação a igual período de 2018, apresentaram melhores resultados, a saber:

- Pessoal sobre RCL: 44,40% em 2019 e 45,34% em 2018
- Dívida Consolidada Líquida sobre RCL: 1,7099 em 2019 e 1,7566 em 2018

Análise do TCE: **ATENDIDA.**

19) *Atente-se para os novos critérios delimitados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais e pela Nota Técnica SDG nº 144/2018 para o cálculo da Receita Corrente Líquida;*

Informação: Em 2019, a Contadoria Geral do Estado aplicou os critérios delimitados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais e pela Nota Técnica SDG nº 144/2018 para o cálculo da Receita Corrente Líquida, com dedução do FUNDEB.

Análise do TCE: **ATENDIDA.**

20) *Estabeleça controle contábil segregado das despesas com pessoal efetivo contribuinte do RPPS em relação àqueles vinculados ao RGPS;*

Informação: Dessa forma já existe no SIAFEM/SP controle contábil segregado das despesas com pessoal efetivo contribuinte do RPPS em relação àqueles vinculados ao RGPS.

No processamento e carga da folha da administração direta no SIAFEM/SP as informações sobre contribuições de servidor ativo e contribuição patronal já são registradas automaticamente nas contas de controle. As informações da folha de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



inativos e pensionistas são registradas pela SPPREV e dessa forma se compõem as informações para a apuração da insuficiência financeira.

Análise do TCE: ATENDIDA PARCIALMENTE. A recomendação se refere aos valores objeto de retenção em folha de pagamento. O SIAFEM tem o registro da contribuição dos servidores, no momento em que já representam receita para a SPPREV. O que se busca com a recomendação é a possibilidade de conciliar a folha bruta de servidores, deduzida das retenções (inclusive as previdenciárias) e, estas retenções poderem ser objeto de cruzamento com os valores recebidos pela SPPREV e valores repassados aos demais institutos de previdência, principalmente o RGPS.

21) Assegure a transparência do Patrimônio Imobiliário da SPPREV no Balanço Geral do Estado.

Informação: Os dados referentes às propriedades para Investimentos da SPPREV encontram-se descritos no Balanço Geral do Estado no item 5.6.1.3. A seguir pode ser observada a movimentação ocorrida no exercício de 2019, cujo saldo final foi de R\$ 712.616.000. Do BGE constaram informações: decretos de transferência dos imóveis; descrição sintética dos imóveis transferidos em 2019 (1 terreno, 3 casas e 3 apartamentos); baixas realizadas em 2019 (2 casas, 1 apartamento e 1 imóvel institucional); tipos de imóveis para investimento registrados na SPPREV (623 terrenos, 93 casas, 45 apartamentos, 99 outros imóveis institucionais).

Análise do TCE: NÃO ATENDIDA. A recomendação é de que seja dada maior transparência quanto aos pontos não esclarecidos em análise do relatório de instruções de 2018, cuja situação permanece em 2019. São relatados diversos imóveis invadidos, imóveis em situação de permissão de uso, ocupados pela Prefeitura e destinados a ocupação de serviços administrativos, ou seja, sem condições de gerar renda para a previdência estadual. O Governo Estadual deve se manifestar e dar transparência quanto às razões que levam a transferir para a SPPREV, imóveis a serem classificados como “para investimento”, mas sem condições de gerar renda para o sistema previdenciário.

22) Relativamente à Renúncia de Receitas;

- Aprimore os termos do Plano de Ação elaborado para garantir transparência na concessão de benefícios fiscais;
- Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;
- Elenque os agentes responsáveis por conduzir as alterações institucionais indicadas por esta Corte;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- *Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;*
- *Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estivessem atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;*
- *Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;*
- *Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;*
- *Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;*
- *Elabore anualmente o cálculo da estimativa de impacto orçamentário, medidas de compensação, adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do Proac ICMS, nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF;*
- *Delimite a vigência ao benefício fiscal do Proac ICMS de forma vinculada com a motivação e interesse público, com o prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;*
- *Rediscuta a regulamentação do Proac que permite que empresas fumígenas divulguem e fortaleçam sua marca através da renúncia fiscal do Estado de São Paulo, SP uma vez que a Lei nº 16.005/15 aumentou a tributação nas operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados para desestimular o consumo;*
- *Elabore rotina de checagem da prática vedada pelo artigo 9º da Lei nº 12.268/06, ou seja, com a finalidade de garantir que patrocinador e proponentes não sejam os mesmos para um determinado projeto;*
- *Cumpra as decisões judiciais proferidas no juízo singular (MS nº 1033077 62.2016.8.26.0053), confirmada com a decisão colegiada do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravado de Instrumento nº 2180100-57.2016.8.26.0000), no sentido de dar publicidade e transparência às informações do Proac ICMS (divulgação da correlação entre patrocinador, proponente, projeto e valor).*

Informação: Informações foram apresentadas através do Ofício nº 0028/2020 GS-EXEC, de 29/04/2020¹¹²².

Análise do TCE: Informações foram enviadas a esta fiscalização através do retro mencionado ofício e através de diversas requisições enviadas à Secretaria da Fazenda e Planejamento durante o exercício de 2019 e em 2020. As

¹¹²² TC-2347.989.19-6. Evento 107. Ofício nº 0029 – GS-EXEC – Sefaz – atendimento às recomendações proferidas no julgamento das contas do Governador do exercício de 2018. Juntada deferida em 01/05/2020 (Ref. Protocolo: 6735085. Documento “Parte 5_I – Ofício e Anexos 2020_28 GS- EXEC_Ref Contas de 2018_Atendimento às Recomendações do TCE.pdf”, pág. 3 e seguintes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



conclusões são objeto de detalhada análise em item próprio deste Relatório de Instrução (Capítulo VI.5 - LRF – Renúncia de Receitas).

De forma resumida, é possível apontar, quanto aos tópicos específicos desta recomendação:

- Aprimore os termos do Plano de Ação elaborado para garantir transparência na concessão de benefícios fiscais – **ATENDIDA**;
- Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado – **NÃO ATENDIDA**;
- Elenque os agentes responsáveis por conduzir as alterações institucionais indicadas por esta Corte - **ATENDIDA**;
- Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados – **NÃO ATENDIDA**;
- Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estivessem atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado – **NÃO ATENDIDA**;
- Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários – **ATENDIDA PARCIALMENTE**;
- Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados – **NÃO ATENDIDA**;
- Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento – **ATENDIDA PARCIALMENTE**;

3.10. Ao Departamento de Despesa de Pessoal do Estado:

1) *Articule junto ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA) a fiscalização de conformidades em relação à folha de pagamento, no que diz respeito à suficiência, exatidão e confiabilidade dos dados, a fim de aumentar a amostra dos testes realizados pelo DDPE;*

Informação: ... nos posicionamos pela inviabilidade em aumentar a abrangência dos testes realizados, visto que este processo tem se mostrado suficiente para homologação dos cálculos. Aumentar o número de registros amostrais atrasaria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



o processamento da folha e emissão dos produtos, considerando o prazo exíguo para conferência e a dificuldade de aumentar a quantidade de recursos humanos necessária para eventuais acréscimos. No entanto, cabe destacar que todas as rubricas que compõem a folha de pagamento são parametrizadas/customizadas de acordo com o disposto nas legislações que as criaram ou em decisões judiciais, de forma que são automatizadas para que não haja interferência manual em seu cálculo, evitando com isto eventuais erros. [...]

Análise do TCE: ATENDIDA PARCIALMENTE. A amostra é selecionada sem critério estatístico e, portanto, sem representatividade de todo o universo da folha de pagamento. O DCA deve manifestar quanto à suficiência desta amostra, para que o controle interno possa emitir opinião segura quanto à correção dos cálculos.

2) *Nos casos em que há entendimento sedimentado no Judiciário, realize o cálculo dos adicionais salariais conforme decidido, evitando, assim, ações judiciais que contribuem para a morosidade no julgamento de processos, e que resultam, em grande parte, em precatórios que vêm se somar ao grande estoque existente;*

Informação: informamos que cabe ao DDPE cumprir o que a legislação estabelece, quanto a sua incidência e bases de cálculo nos referidos adicionais salariais. As normas legais aplicáveis determinam a forma de cálculo, de sorte que o Administrador adota o procedimento legalmente estabelecido, e eventuais alterações dos critérios adotados, respaldados em normas legais, somente serão viáveis desde que advenham da esfera legislativa e/ou judicial.

Informamos que na Secretaria da Fazenda e Planejamento, análises sobre impacto de medidas na área de pessoal sobre as finanças estaduais são feitas na Assessoria em Assuntos de Política Salarial e na Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado, no âmbito de suas respectivas competências.

Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA**. A recomendação faz referência a “entendimento sedimentado no Judiciário”, portanto, decorrentes de decisões transitadas em julgado e que a administração estadual não tem mais argumentos para questionamentos e recursos judiciais.

3) *Implante controles formais relacionados aos erros e reclamações encaminhadas ao DDPE para qualificação e quantificação a fim de melhorar os procedimentos;*

Informação: ... informamos que estaríamos iniciando o registro dos pedidos de orientação, erros, reclamações e elogios recebidos diretamente nas unidades do DDPE. Considerando a recomendação do TCE, viabilizamos em 2019



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



funcionalidade na Intranet (ferramenta ETC) que permite tal registro, cujo controle passou a ser executado a partir do final de outubro/2019. Também nos posicionamos que além dos atendimentos presenciais e telefônicos recebidos diretamente no DDPE, um dos meios para o servidor registrar erros e reclamações é o “Fale Conosco” do portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento. No entanto, essa funcionalidade não permite, de forma parametrizada, um controle individualizado das sugestões, reclamações, solicitações, dúvidas, elogios encaminhados pelos servidores.

Análise do TCE: **ATENDIDA**

4) *Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Rh-folha*

Informação: No momento, o projeto RH-Folh@ está em processo de elaboração de Termo de Referência com vistas a contratação da próxima fase, por intermédio de financiamento via BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Os trabalhos de levantamento de regras e requisitos persistem, sendo executados pela equipe da própria CRHE, com auxílio de representantes de setoriais parceiros, porém, devido à situação atual do projeto, sem contrato vigente, não temos no momento um novo cronograma de implantação, ficando assim prejudicada resposta.

Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA.** RH Folha encontra-se com desenvolvimento paralisado.

3.11. À Unidade Central de Recursos Humanos:

1) *Realize e divulgue estudos específicos sobre a necessidade de pessoal para cada órgão estimando o tempo necessário de realização de concurso e treinamento, em virtude do envelhecimento e perspectiva de aposentadoria do quadro de pessoal do Poder Executivo;*

Informação:

Conforme mencionado dentre as determinações, cabe aos órgãos setoriais de recursos humanos, do sistema de administração de pessoal realizar estudos para permanente adequação do Quadro de pessoal de seus respectivos órgãos /entidades.

Anualmente é enviado a este órgão técnico previsão de concurso público, porém trata-se apenas de uma previsão, vez que a concretização da autorização governamental e a consequente realização de certames dependem, conforme da existência de orçamento e disponibilidade financeira.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA**. A recomendação é de realização e divulgação de estudos específicos sobre a necessidade de pessoal e estimativa do tempo para realização. Para referida estimativa, o estudo poderá levar em consideração, inclusive, a existência de orçamento e disponibilidade financeira, de modo a formar ferramental que permitirá decisões conscientes sobre as áreas a serem privilegiadas. A ausência de disponibilidade financeira e orçamentária não deve ser razão para a não realização e divulgação dos estudos necessários, ao contrário, deve ser parte do estudo, planejamento e cronograma.

2) *Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Rh-folha.*

Informação: Considerando que, apesar dos esforços relativos ao aditamento do contrato, a empresa contratada, atrasou suas entregas; motivo pelo qual, o Gestor do Contrato (GTI - da antiga Secretaria de Planejamento e Gestão) noticiou, em 30 de maio de 2018, a empresa contratada, conforme se verifica no Ofício GTI.024.2018 (anexo). Em função da citada Notificação, a empresa contratada, solicitou prorrogação do prazo para cumprimento do compromisso firmado, sem qualquer ônus financeiro para esta Pasta, conforme se verifica no documento CFA/BV.E.038/2018 (anexo).

Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA**. RH Folha encontra-se com desenvolvimento paralisado.

3.12. Ao Departamento de Controle e Avaliação:

1) *Atenda o artigo 35, III da Constituição do Estado de São Paulo exercendo o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário dos membros ou servidores estaduais, junto ao DDPE.*

Informação: O Departamento de Controle e Avaliação emitiu o Comunicado Técnico DCA nº 01/2020 e tem um acordo com o PROFISCO para liberação de recursos para aquisição de uma ferramenta que possibilitará a extração de informações sistêmicas diretamente dos bancos de dados do Departamento de Despesa de Pessoal, que possibilitarão ações preventivas de controle sobre as folhas de pagamento processadas pelo DDPE.

Análise do TCE: **ATENDIDA PARCIALMENTE**. A ferramenta proposta está em processo de implantação. O controle ainda não é exercido pelo DCA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3.13. À São Paulo Previdência - SPPREV:

1) Estabeleça rotinas consistentes de validação das contribuições patronais e funcionais repassadas ao órgão;

Informação:

Após diversas tentativas, sem sucesso, de comparar o relatório de contribuição individual (SIGEPREV) com o informado no SIAFEM, a SPPREV relata que, diante de todo o exposto, assim como ocorre na PREVCOM (Previdência Complementar), iremos solicitar aos órgãos e entidades da administração direta e indireta o envio das informações analíticas e corretas de contribuição previdenciária dos servidores ativos direto do órgão de origem.

Da forma como é feito hoje - extração dos valores do cadastro unificado – não está surtindo efeito, e gerando um desgaste sobre algo que aparentemente foge da nossa área de atuação, mesmo com todas as tentativas acima mencionadas.

Lembrando que longa tentativa se deu apenas com o Poder Executivo - Administração Direta, ou seja, ainda que a extração dos dados pelo cadastro unificado retornasse os mesmos dados contabilizados pela SPPREV (o que ficou claro que até agora não aconteceu), isso só resolveria a Administração Direta do Poder Executivo, ficando ainda pendentes de resolução a Administração Indireta do Poder Executivo e os Outros Poderes. Somente em relação aos Outros Poderes são mais de R\$ 860 milhões em contribuição previdenciária sem qualquer dado analítico.

A proposta de Portaria SPPREV para exigência dessas informações aos órgãos já foi autorizada pela Presidência da SPPREV e está em fase de elaboração, com o estudo sobre o layout para carregamento desses dados, forma de transmissão etc.

Análise do TCE: **NÃO ATENDIDA**. A solução encontrada consiste em obter informações auto declaratórias da origem. A informação individualizada facilitará conferências e conciliações com a informação consolidada que chega via Sistema Contábil (SIAFEM).

2) Estude a possibilidade de integração ao projeto RH-Folha que está em desenvolvimento pelo Departamento de Despesa de Pessoal do Estado e pela Unidade Central de Recursos Humanos, cujo intercâmbio de informações poderá servir para apurar a integridade das contribuições recolhidas;

Informação: De acordo com o Departamento de Despesas de Pessoal do Estado - DDPE, o projeto RH-Folha está suspenso. Quando retomado, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



SPPREV fará o intercâmbio com vistas a transferência das informações para conferência.

Análise do TCE: PREJUDICADA. O desenvolvimento do projeto RH-Folha está suspenso. O projeto era apontado como solução à falta de integração entre as informações de cadastro, direitos, obrigações e vínculos dos servidores.

3) *Cumpra com os termos do art. 38 da Portaria MF nº 464/2018, ou sua congênere aplicável, na elaboração das projeções atuariais;*

Informação: Foi apresentado Ofício nº 171/2019 destinado à USP, requerendo especial atenção no envio de informações solicitadas pelo atuário;

Análise do TCE: NÃO ATENDIDA. Conforme exposto neste Relatório de Instrução, alguns aspectos foram atendidos mas, de modo geral, a avaliação atuarial continua sendo realizada sobre base de dados incompleta, desatualizada e que não atende plenamente as normas legais.

4) *Reveja sua política de manejo dos ativos imobiliários, finalizando a anunciada contratação de Fundo de Investimento Imobiliário ou adotando outras providências que maximizem a geração de retorno financeiro sobre esses recursos;*

Informação: A Fazenda Pública do Estado solicitou relação dos Imóveis da SPPREV para estudar a compra destes, com vistas a integrar o Fundo Imobiliário de que trata o Projeto de Lei 1340/2019. A SPPREV repassou duas relações com 24 imóveis cada uma, as quais encontram-se em análise pela Secretaria de Governo e pelo Conselho do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo. Por conta dessa diretriz, a contratação do Fundo de Investimento Imobiliário pela SPPREV está suspensa, uma vez que a alienação dos imóveis por parte da SPPREV à Fazenda Pública sanará a questão dos investimentos.

Análise do TCE: NÃO ATENDIDA. Depende de ação do Conselho do Patrimônio Imobiliário e da Secretaria de Governo.

5) *Elabore estudo sobre as consequências de eventual determinação judicial que reconheça o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar, bem como os eventuais benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas.*

Informação: A SPPREV ainda não possui o estudo mencionado.

Análise do TCE: NÃO ATENDIDA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



XVI – Síntese do Apurado

Em R\$ milhões

SÍNTESE DO APURADO	2017		2018		2019	
ITEM	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Superávit/Déficit Orçamentário - Consolidado	909	0,41%	943	0,42%	-554	-0,25%
Evolução da Receita Tributária (*1)	150.277	5,03%	160.083	6,53%	192.555	20,28%
Despesas com Propag. e Publicidade (*2)	196	5,48%	162	-17,58%	201	24,07%
Evolução do Disponível	29.073	23,13%	26.688	-8,20%	28.338	6,18%
Evolução do Passivo Circulante	55.510	64,96%	52.535	-5,36%	50.974	-2,97%
Dívida Ativa	369.916	10,40%	396.316	7,14%	329.306	-16,91%
(-) Ajuste a valor recuperável	201.751		220.471		157.349	-28,63%
(=) Dívida Ativa após Ajuste	168.165		175.845		171.957	-2,21%
Dívida Interna	251.652	5,22%	263.849	4,85%	263.311	-0,20%
- Ajuste Fiscal	233.935	4,65%	245.812	5,08%	246.002	0,08%
Dívida Externa	16.698	-1,43%	23.835	42,74%	24.438	2,53%
Precatórios e Obrig. Pequeno Valor - Pagamentos	2.293		3.472	51,42%	3.550	2,25%
Precatórios - Repasses ao TJ	3.114		2.324	-25,37%	3.411	46,77%
Despesas com Pessoal e Reflexos (*3)	77.375	51,12%	81.486	51,25%	84.616	52,81%
- Poder Executivo	65.627	43,36%	69.017	43,36%	71.072	44,35%
- Poder Legislativo	1.722	1,14%	1.787	1,12%	1.905	1,19%
- Poder Legislativo (ALESP)	922	0,61%	953	0,60%	965	0,60%
- Poder Legislativo (TCESP)	800	0,53%	834	0,52%	941	0,59%
- Poder Judiciário	8.050	5,32%	8.677	5,45%	9.301	5,80%
- Poder Judiciário (TJ)			8.623	5,42%	9.242	5,77%
- Poder Judiciário (TJM)			54	0,03%	59	0,04%
- Ministério Público	1.976	1,31%	2.163	1,36%	2.338	1,46%
Ensino - incluindo inativos	37.186	31,36%	39.270	31,25%	42.754	31,83%
Ensino - excluindo inativos	29.991	25,30%	31.421	25,00%	34.157	25,43%
Ensino - excluindo inativos e repasses às APMS					33.429	24,89%
Saúde	15.666	13,21%	16.769	13,34%	17.607	13,11%
Resultado Primário previsto LDO (*4)	194		506	160,82%	4.064	703,16%
Resultado Primário realizado (*4)	5.352		12.404	131,76%	18.330	47,78%
Resultado Nominal previsto LDO (*5)	28.714		23.114	-19,50%	5.965	-74,19%
Resultado Nominal realizado (*5)	12.663		20.566	62,41%	-5.332	-125,93%
Dívida Consolidada Líquida	259.106		279.672	7,94%	274.340	-1,91%
Passivo Atuarial (*6)	731.603	11,19%	839.803	14,79%	1.061.476	26,40%

(*1) - A receita tributária, em 2019, passou a incluir, além do principal, a dívida ativa e respectivos montantes de multas e juros. Referida alteração na classificação da receita foi definida pela **Portaria Interministerial STN/SOF nº 05 de 25/08/2015, prevendo efeitos a partir do exercício financeiro de 2018.**

(*2) - Exceto publicidade legal. Portanto, os valores apresentados nesta linha incluem a despesa com propaganda, publicidade institucional e publicidade de utilidade pública.

(*3) - As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas nas despesas do Poder Executivo. Os valores apresentados são calculados após a exclusão do ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas e, sem a inclusão dos recursos do FUNDEB na RCL.

(*4) - O resultado primário realizado, comparativamente ao previsto, representou: Em 2017, 2658,76%; em 2018, 2451,34% e em 2019, 351,03%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



(*5) - O resultado positivo, representa aumento da DCL. O resultado negativo, representa redução no saldo da DCL. Valores do exercício de 2017 considerados foram os apontados como do exercício anterior, no Acessório 3 - Relatório LRF do 3º Quadrimestre/2018.

(*6) - O Resultado Atuarial vem sendo contabilizado desde 2016, que correspondeu a R\$ 658 bilhões. Em 2019, como demonstrado, já alcança o montante de R\$ 1,06 trilhão.

Obs: trata-se de quadro resumo. Para maiores informações, inclusive quanto aos critérios utilizados, consultar o tópico específico do Relatório.

Os itens Despesa com Pessoal, Ensino e Saúde têm os percentuais calculados em relação à receita, conforme normas vigentes.

No Ensino, foram apresentados dois valores, um considerando a contribuição para Cobertura de Insuficiência Financeira da SPPREV, e outro sem considerar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



XVII – Recomendações do Exercício e Propostas de Encaminhamento

XVII.1. Recomendações da Fiscalização da Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial

Demonstrações Contábeis:

1. Adoção das normas contábeis:

O Governo Estadual deve envidar esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação e adoção das Normas Contábeis, em padrão internacional. O Estado de São Paulo está com importante atraso nos procedimentos de adoção, cujas normas são definidas para toda a federação. Os principais procedimentos em atraso se referem a: Reconhecimento por regime de competência da integralidade dos créditos não tributários a receber; Reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis e dos custos subsequentes; Registros periódicos de depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado, com revisão periódica da vida útil e valores residuais; Reconhecimento e mensuração integral dos bens móveis; Reconhecimento e mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais; além de fornecedores e contas a pagar por regime de competência; e Reconhecimento dos passivos contingentes e outras provisões.

Este atraso na adoção das normas contábeis vigentes provoca distorções relevantes nas demonstrações contábeis, pois implica em ativos e passivos registrados por valores que não representam com fidedignidade o patrimônio público do Estado.

2. Balanço Orçamentário – Alterações Orçamentárias:

O Governo Estadual tem realizado alterações orçamentárias de remanejamento, transferência e transposição sem observância do mandamento do artigo 167, VI da Constituição Federal, no que concerne à edição de lei específica autorizando tais modificações, pois, em essência, se referem a repriorização e reprogramação de políticas públicas, originalmente aprovadas por Lei Orçamentária, portanto, sob o crivo do legislativo e da sociedade.

3. Balanço Patrimonial - Investimentos e Aplicações Temporárias – Cessão de Direitos Creditórios à CPSEC:

Fornecer à fiscalização, para instrução das contas do exercício de 2020 demonstração dos lançamentos contábeis e das operações realizadas de cessão dos créditos tributários e dos eventuais retornos a título de debêntures subordinadas junto à CPSEC, de modo a explicar a redução ocorrida em 2019, no saldo de Investimentos e Aplicações Temporárias no montante de R\$ 422 milhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Além disso, para considerar atendidas as recomendações exaradas em 2016 a 2018, os esclarecimentos devem abordar as movimentações passadas, ou seja, devem abranger a movimentação desde a formação inicial dos saldos, em 2014.

4. Balanço Patrimonial – Dívida Ativa:

Reitera-se a recomendação de revisar a metodologia de apuração das perdas no valor recuperável da dívida ativa de modo a justificar a metodologia adotada, conforme requerido pelas normas. Referida revisão vem sendo prometida pela Secretaria da Fazenda desde 2016, mas ainda não iniciada.

5. Balanço Patrimonial – Participações Societárias – Empresas Independentes:

Reitera-se a recomendação de que as Notas Explicativas apresentem, de forma transparente, a data de referência do Balanço Patrimonial ou Balancete provisório considerado, além de constar, expressamente, a existência ou não de eventuais eventos subsequentes relevantes que possam impactar o cálculo realizado ou o montante patrimonial de investimentos apurado no Balanço Patrimonial do Estado de São Paulo.

6. Balanço Patrimonial – Participações Societárias – Empresas Dependentes e Adiantamento para Futuro Aumento de Capital:

Apresentar, em Notas Explicativas, informação da data do Balanço ou do Balancete a que se refere o Patrimônio Líquido das empresas dependentes. Justificar as diferenças apontadas em conta de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital.

7. Balanço Patrimonial – Imobilizado:

Realize o reconhecimento, mensuração e avaliações periódicas dos bens imóveis, conforme normatizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, incluindo a totalidade dos bens de uso especial, além dos bens de uso comum do povo, que até então, inclui apenas parte das estradas.

Formalize a indicação de substituição dos responsáveis pelas atribuições antes imputadas à CPOS.

Adote plano de ação, definindo prazos e responsáveis pelos procedimentos de identificação do patrimônio imobiliário estadual, reconhecimento, mensuração e definição da vida útil, de modo a viabilizar o registro contábil e adequação às normas contábeis vigentes, inclusive a depreciação. Os prazos para reconhecimento inicial, mensuração e classificação dos bens móveis e imóveis, de acordo com as normas contábeis vigentes venceram em 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Adote os necessários procedimentos de reclassificação entre os grupos de contas, adequando-os conforme sua natureza. Com exceção dos bens de infraestrutura, os prazos definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional venceram em 2019 e, os bens já deveriam estar reconhecidos, reclassificados e sob acompanhamento de sua vida útil.

8. Balanço Patrimonial – Demais Obrigações:

Para efeito do Balanço Patrimonial, parcela referente a “Obrigações Judiciais” é reclassificado para o subgrupo “Fornecedores”, ajuste que se recomenda seja realizado também no sistema, com atualização do Plano de Contas, evitando-se a necessidade de reclassificações e ajustes extra sistema.

Lei de Responsabilidade Fiscal – RREO e RGF:

1. Resultado Primário realizado x previsto:

As metas de resultados primário e nominal do Estado de São Paulo vêm sendo estimadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em valores muito aquém do que demonstra o histórico da execução orçamentária do Estado. Em 2019 o resultado primário previsto na LDO/2019 (R\$ 4,06 bilhões) representa 1,8% da Receita Primária prevista (R\$ 216,08 bilhões). E, conforme foi demonstrado, o Resultado Primário realizado foi de R\$ 18,33 bilhões, o que representa 8,3% da Receita primária realizada (R\$ 221,52 bilhões) e 351,03% do Resultado Primário fixado como meta fiscal para o exercício de 2019.

O planejamento assertivo das Metas Fiscais implicaria em variação próxima de 10% entre o realizado e o previsto na LDO. Um resultado primário extraordinariamente superior ao previsto pode ser entendido como um risco de comprometimento da prestação dos serviços para a sociedade local, ou que, eventual excesso de arrecadação não está sendo devidamente aplicado.

Neste contexto, recomenda-se que a administração estadual realize análise quanto aos critérios adotados para aplicação dos recursos primários, justificando o elevado saldo remanescente que, no exercício de 2019, representou mais de 350% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 16.884/2018.

2. LRF – Aplicação de recursos originados da alienação de ativos:

Devem ser objeto de aplicação os recursos em estoque de receita de alienação de ativos que fora diferida em exercícios anteriores, em atendimento ao art. 44 da LRF. O montante pendente de aplicação é de R\$ 12.599 mil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



3. Cálculo das despesas com pessoal:

Não obstante as deduções da despesa que já são realizadas, outra exclusão deve ser considerada no cálculo das despesas com pessoal apuradas pela Contadoria Geral do Estado, qual seja, o reembolso, mediante convênio, do pagamento de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação.

4. Republicação do RREO e RGF:

O Balanço Geral do Estado (BGE), recebido por esta Corte de Contas em 30/04/2020, reapresentou o RREO e o RGF, contendo alterações em comparação aos demonstrativos anteriormente emitidos e publicados no Diário Oficial do Estado em 30 de janeiro de 2020.

À Secretaria de Fazenda e Planejamento cabe a realização da republicação do RREO e do RGF, no mesmo meio de publicação e nos mesmos moldes utilizados para a publicação inicial, no Diário Oficial do Estado.

Orienta-se também a disponibilização, para a sociedade em geral, dos dados atualizados no portal da Transparência Estadual (<http://www.transparencia.sp.gov.br/>).

5. Renúncia de Receitas:

5.1. Sigilo Fiscal – Limitação aos trabalhos de fiscalização:

Na fiscalização da renúncia incorrida no exercício de 2019, houve avanços no fornecimento de informações, porém, de forma restrita e incompleta, em razão do alegado sigilo fiscal. Como se verá a seguir, esta limitação impede uma fiscalização conclusiva, que fica impedida de verificar cálculos, acessar base de dados históricos e por fim validar a informação que é apresentada.

Os valores que são apresentados na LDO como base histórica para estimação da renúncia futura não são passíveis de verificação. Os valores provêm de aplicação de uma alíquota média sobre o montante de operações isentas e não tributadas, além de conter diversos setores rotulados como “sigilo fiscal” e, portanto, sem apresentação dos valores envolvidos.

A Recomendação é de que sejam transparentes as operações de concessão de benefício fiscal, com divulgação dos critérios para concessão, valores envolvidos e beneficiários.

5.2. Anexo de Metas Fiscais da LDO:

O Anexo de Metas Fiscais da LDO deve prever os benefícios fiscais que se pretende inserir na legislação tributária no exercício em referência e indicar as medidas de compensação pela perda de receita prevista.

A estimação da renúncia conforme determina o art. 4º da LRF é condição para a concessão da renúncia durante o exercício. O art. 14



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



determina os requisitos necessários para concessão de benefícios fiscais que impliquem em renúncia fiscal, e, um deles é o atendimento ao disposto na LDO. A recomendação é de que o artigo 14 seja integralmente atendido, condicionando-se a concessão de benefício fiscal àqueles que atendem ao disposto na LDO, na forma do art. 4º, §2º, V da LRF.

5.3. Reserva Legal:

A concessão de benefícios fiscais deve ser submetida ao crivo do Poder Legislativo, através de lei específica, conforme determina o art. 150, §6º da Constituição Federal e art. 163, §6º da Constituição Estadual. Esta recomendação já fora amplamente discutida em relatórios e pareceres prévios dos exercícios de 2017 e 2018 e em decisões do Supremo Tribunal Federal.

5.4. Mensuração e contabilização da Renúncia fiscal fruída:

O Estado de São Paulo deve desenvolver ferramentas, com reestruturação de seus sistemas de informação, de modo a viabilizar a mensuração do montante de benefícios fiscais efetivamente fruídos, de forma periódica e concomitante à sua fruição. A existência desta informação de forma tempestiva é primordial para gestão da renúncia, avaliação de impactos socioeconômicos, efetividade da política pública, transparência, além de viabilizar o registro contábil da forma determinada pelas Normas Contábeis.

Neste sentido, o Relatório de Instrução aponta dois encaminhamentos importantes:

✓ A implantação definitiva da Escrituração Fiscal Digital (EFD) tem sido vista pelas administrações tributárias como a forma mais econômica de implantar controles gerenciais sobre os benefícios fiscais concedidos. Na impossibilidade justificada desta adoção, outra solução é a adoção urgente de sistema próprio que forneça, minimamente, relatórios gerenciais de: a) benefícios fruídos, por contribuinte, por CNAE, por modalidade de renúncia, por legislação de concessão; b) relatório de contribuintes com fruição de benefícios não identificada ou que não cumpriram a obrigação acessória de envio de dados sobre fruição de benefícios; c) relatório de contribuintes, potenciais beneficiários, cujo total de benefícios fruídos seja igual a "zero", no mínimo, por CNAE, e investigação das razões que levaram à não fruição.

✓ Implementados os procedimentos de controle e gestão das informações obtidas via sistema próprio e/ou SPED, garantir a existência de informações confiáveis e verificáveis para (i) identificar os contribuintes de ICMS do Estado de São Paulo que estejam fruindo benefícios fiscais, (ii) quantificar os benefícios fruídos por contribuinte, (iii) informar corretamente as peças orçamentárias e (iv) adotar mecanismos de transparência dos benefícios fruídos, no mínimo por setor (CNAE completo).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Referido valor, confiavelmente mensurado deve também ser objeto de registro contábil, da forma determinada pelas normas contábeis vigentes.

Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS:

Recomenda-se ao Governo do Estado, em conjunto com o gestor da Secretaria da Saúde, a adoção dos procedimentos necessários para assegurar o incentivo à participação popular e a efetiva realização de audiências públicas, usando os meios legais para tal, como determina a Lei Complementar Federal nº 141/2012, em especial o disposto no art. 31, parágrafo único, conjugado com o art. 36.

Previdência Social - SPPREV:

1. Déficits previdenciários – Insuficiência financeira:

Apresentar plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência, bem como estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, além de outras diretrizes previstas no art. 57 da mesma Portaria;

O que se verificou em estudos atuariais é que a reforma da previdência não será suficiente. Os déficits previdenciários ainda permanecerão em patamar elevado, devendo o Estado de São Paulo estudar medidas adicionais para equacionamento de forma eficaz deste déficit, e assim suportar o pesado impacto da sua folha de inativos, em acentuado crescimento.

Realizar o estudo quanto aos impactos (positivos e negativos) da possível ampliação do público de servidores aptos a migrar para o regime de previdência complementar.

2. Receitas Previdenciárias:

Reitera-se a importância de se ter mecanismos de controle aptos a garantir que as contribuições repassadas realmente correspondem ao quantum devido pela Administração.

Recomenda-se que a SPPREV em conjunto com os outros órgãos relacionados continue a envidar esforços para conciliar os dados utilizados pelo SIGEPREV com as contribuições individuais contabilizadas e vertidas à SPPREV pelo SIAFEM, através da criação de uma regra geral para todos os órgãos dos três poderes, Ministério Público e Defensoria, com layout padrão de arquivos a fim de apurar a integridade das contribuições recolhidas. Ou, na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



impossibilidade, apresente no curto prazo, outra solução, ainda que declaratória, buscando as informações quanto às retenções individuais, diretamente na origem e, a partir daí, conciliando com a receita de contribuições.

Adequação do procedimento de contabilização das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, à forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

3. Patrimônio Previdenciário – Investimentos do RPPS:

Reitera-se a recomendação do exercício anterior para que a Contadoria Geral do Estado dedique item especial nas Notas Explicativas do BGE a fim de dar maior transparência ao patrimônio previdenciário, sobre as situação em que se encontram os imóveis, requerendo ainda análise detalhada do Sistema de Controle Interno, que deverá se manifestar sobre o desembaraço e o benefício econômico futuro esperado de cada imóvel registrado como propriedade para investimento do Sistema Previdenciário Estadual e análise para possíveis reclassificações desses ativos, caso não estejam em condições de gerar renda e, portanto, desenquadrados do conceito de Imóveis para Investimento.

4. Passivos Contingentes – SPPREV:

Reitera-se a necessidade de a PGE envidar esforços para se estimar de forma confiável os valores das ações judiciais, principalmente as classificadas como prováveis, a fim de constituir uma provisão para a saída de recursos e assim promover o acautelamento financeiro da entidade.

5. Provisão Matemática Previdenciária – Passivo atuarial:

As demonstrações contábeis da SPPREV carecem de adequação às normas contábeis em vigor, em especial quanto ao registro do devido Passivo Atuarial em conformidade com a NBC TSP 15, do Conselho Federal de Contabilidade. Então, visando-se adequar as referidas normas, recomenda-se a autarquia apresentar plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018, bem como estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa, prevista no art. 58, a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo e como forma de dar transparência as demonstrações contábeis da entidade que têm impacto direto nas demonstrações contábeis do Estado como um todo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



6. Dados cadastrais base para a avaliação atuarial:

Desde o julgamento das contas do exercício de 2016 vem sendo recomendada a atualização cadastral dos servidores vinculados à SPPREV, de forma a eliminar as inconsistências apontadas nas avaliações atuariais.

As avaliações atuariais anuais no que se refere ao cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios do RPPS deverão ter como data focal 31 de dezembro de cada exercício, coincidente com o ano civil, e serão elaboradas com dados cadastrais posicionados entre os meses de setembro e dezembro do exercício relativo a ela.

Assim como nos anos anteriores a avaliação atuarial continua sendo realizada sobre base de dados incompleta, desatualizada e que não atende plenamente a Portaria MF 464/2018 atualmente vigente. Tal situação compromete sobremaneira a precisão dos cálculos realizados que deveriam dimensionar o montante dos compromissos financeiros e atuariais, presentes e futuros, do RPPS, assim como determinar com segurança a forma de custeio de tais compromissos. Impõe-se ao Governo, inclusive à SPPREV, rigoroso atendimento às determinações da Lei 9.717/98 e regulamentações daí decorrentes dos órgãos responsáveis, Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Fazenda.

Sistema Estadual de Controle Interno:

O Sistema Estadual de Controle Interno do Estado de São Paulo possui diversas deficiências. Providências devem ser tomadas no sentido de:

- Instituição por lei e unificação das normas e regulamentos que o regem, reduzindo conflitos de atribuições entre os órgãos correlatos;
- Órgão ou unidade central, coordenador e executor de atividades de Controle Interno deve possuir vínculo diretamente com o dirigente máximo e, principalmente, não subordinação ao órgão responsável pela administração financeira do Estado – Secretaria da Fazenda e Planejamento;
- O organograma atual da estrutura de controle interno é controverso e deve ser objeto de adequação às normas de auditoria interna, boas práticas de controladoria, à legislação e ao Manual de Controle Interno do TCESP;
- Implantar transparência ativa dos produtos resultantes da atuação do controle interno;
- Apurar e divulgar os indicadores adequados para avaliação de eficácia e efetividade do Sistema Estadual de Controle Interno, como por exemplo o índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado, índice de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



economia gerada pela auditoria/ controle, índice de recuperação de créditos, índice de número de fiscalizações realizadas em entidades do terceiro setor, entre outros.

- O órgão de controle interno deve formalizar suas avaliações quanto ao cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado (art. 74 CF);

- O órgão de controle interno deve documentar sua avaliação quanto ao controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado (art. 74 CF);

- O órgão de controle interno deve documentar sua avaliação e monitoramento das peças orçamentárias, antes de sua aprovação, principalmente para validação das técnicas de estimação das Receitas, Despesas, Renúncia de Receitas e respectivas Metas Fiscais.

Parcerias Público Privadas (PPPs):

Recomenda-se que, doravante, os ativos, passivos e passivos contingentes decorrentes das PPPs sob gestão da SABESP, também sejam objeto de controle pelo Governo Estadual e devem compor os valores demonstrados pelo Anexo 13 do RREO, regulamentado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e que inclui os montantes sob responsabilidade das empresas públicas ou de economia mista, sob controle do ente estatal.



XVII.2. Propostas de Encaminhamento da Fiscalização Operacional

TC nº 10699.989.20-8 - RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A ATUAÇÃO ESTADUAL NA MANUTENÇÃO E REPAROS EM PRÉDIOS ESCOLARES

À Secretaria da Educação – Seduc, que:

- 1) Elabore um manual que regule as manutenções a serem realizadas pelas escolas e os casos em que devem ser solicitadas aos Núcleos de Obras e Manutenção Escolares (NOM), bem como as manutenções obrigatórias (higienização de caixa d'água, recarga de extintores, desinsetização e desratização);
- 2) Padronize a forma de solicitação por meio eletrônico (e-mail ou sistema), aproveitando-se das iniciativas do São Paulo Sem Papel;
- 3) Desenvolva perfil para as escolas no sistema CRM que permita a elas o acompanhamento direto das obras e reformas pendentes, conhecer o histórico dos pedidos e das manutenções realizadas e registrar aquelas por elas realizadas;
- 4) Aprimore o sistema CRM integrando-o ao GRP (sistema da FDE), ampliando as informações constantes nele com maior transparência na tramitação do pedido, inclusão do histórico de solicitações e de manutenções realizadas;
- 5) Proceda levantamento completo das necessidades das escolas da rede estadual e registre-as no sistema CRM;
- 6) Oriente a FDE a aprimorar a Notificação de Obras com maior detalhamento na especificação dos objetos e inclusão do quantitativo e demais informações importantes e úteis aos NOMs e às escolas;
- 7) Promova capacitações aos integrantes dos NOMs com temas relacionados às suas atribuições;
- 8) Reavalie as escolas incluídas no Convênio de Obras Prioritárias, estabelecendo, se for o caso, nova relação de atendimento, considerando na reavaliação a adequação:
 - a. da inclusão de prédios administrativos e escolas municipalizadas no convênio;
 - b. da inclusão de escolas com nível de prioridade e criticidade baixo;
 - c. da não realização de vistorias para avaliação de escolas com criticidade alta definida pelo NOM; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- d. da inclusão de escolas com construção recente dentro do período de garantia e a possibilidade de acionamento da garantia.
- 9) Quando da celebração de novos convênios de obras emergenciais, defina o valor do convênio a partir dos pedidos emergenciais e urgentes pendentes de atendimento no sistema CRM e previstos para o período do convênio;
- 10) Crie mecanismos de controle para cumprimento dos prazos propostos pela Seduc para vistoria pelos técnicos da FDE quando do registro de uma ocorrência no sistema CRM e estabeleça indicadores para acompanhamento do cumprimento desses prazos;
- 11) Avalie a economicidade e os ganhos operacionais da contratação centralizada dos serviços comuns às escolas da DE e, em sendo o caso, implemente tal medida, de acordo com as especificidades da região;
- 12) Identifique e implemente medidas para facilitar a prospecção e contratação de fornecedores formalizados e regularizados pelas escolas e a avaliação da adequação dos preços cotados;
- 13) Estabeleça um prazo máximo para realização de vistoria e inspeção nos prédios escolares por engenheiro ou arquiteto qualificado e crie um procedimento que garanta sua realização na periodicidade definida, contemplando, inclusive, locais de difícil acesso a direção da escola (telhados, caixa d'água etc.), priorizando inicialmente os prédios mais antigos e aqueles sem ocorrências no sistema CRM que não foram vistoriados nos últimos anos;
- 14) Observe a consonância entre a meta global da ação e as metas individuais dos órgãos executores quando da elaboração das peças orçamentárias; e
- 15) Defina os valores das ações e as metas relativas à manutenção e reparos em prédios escolares a partir das demandas atuais e projetadas para o período.

À Secretaria da Fazenda e Planejamento – SFP, que:

- 16) Desconsidere os valores repassados às APMs das escolas estaduais em 2019 no montante de R\$ 707.650.052,94, sendo R\$ 77.360.032,72 repassados via FDE e R\$ 630.290.020,22 repassados diretamente pela Seduc através do PDDE Paulista, no cálculo do mínimo constitucional, em observâncias aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB), bem como R\$ 567.885.435,22 na parcela que compõe as demais despesas do Fundeb, em observância aos artigos 21 e 23 da Lei Federal nº 11.494/2007 (Lei do Fundeb).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Sem prejuízo da glosa na apuração do mínimo constitucional quando da instrução das Contas do Governador no que diz respeito à aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2019.

TC nº 10701.989.20-4 - RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR.

À Secretaria de Desenvolvimento Social:

Quanto à ausência de atividades de supervisão, avaliação e monitoramento das MSEs, que:

- 1) Readeque o quadro de pessoal ou readeque as respectivas atribuições, a partir de estudo específico, estabelecendo para os técnicos lotados na Seds algumas das atividades que atualmente estão a cargo das Diretorias Regionais;
- 2) Elabore cronograma de implementação integral do sistema MSE Web, contendo prazos para cada fase do projeto e funcionalidades a serem disponibilizadas, entre outras informações relevantes, como: previsão de integração com outros sistemas; treinamentos/ capacitações para usuários; testes de funcionalidades; disponibilidade do acesso para cada Drads (*login* e senha); envio do Termo de Adesão aos órgãos gestores municipais, acompanhamento das assinaturas do documento e disponibilização de *login* e senha aos interessados; prazos para os relatórios serem disponibilizados; e acompanhamento periódico das falhas do sistema identificadas pelos usuários. Além disso, relacione todas as funcionalidades do sistema disponibilizadas;
- 3) Promova a obrigatoriedade de adesão ao MSE Web pelos municípios a partir do momento em que o sistema estiver com todas as fases de implementação concluídas, a fim de obter fonte única e padronizada das informações para as Drads e Seds;
- 4) Utilize as diretrizes, orientações e recomendações para as ações de supervisão e acompanhamento socioassistenciais propostas pelo GT Supervisão, grupo criado e descontinuado da própria Pasta, constantes dos três relatórios produzidos entre 2012 e 2014; e
- 5) Padronize o envio dos dados por parte dos municípios às Drads, bem como a elaboração de relatórios com análises críticas a respeito dos adolescentes em cumprimento de MSEs em meio aberto, a fim de orientar a política pública de assistência social no âmbito estadual, até que o sistema MSE Web esteja com a implementação concluída.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Quanto à ausência de padronização de procedimentos, formulários e instrumentais para a supervisão entre as Drads, que:

- 6)** Padronize instrumentais utilizados pelas Drads para supervisão das atividades desenvolvidas em relação às MSEs em meio aberto.

Quanto à falta de integração entre as Drads, entre as Drads e Conselhos Municipais e entre as Drads e Seds, que:

- 7)** Haja interação das Drads com os Conselhos Municipais (CMDCA's) a fim de aproveitar para as próprias análises o trabalho efetuado pelos CMDCA's no que diz respeito à avaliação de critérios para o registro e funcionamento das unidades de execução e dos programas de atendimento; e
- 8)** Promova de forma centralizada, da Seds para as Drads, a partir do conhecimento de dados e informações sobre a execução das MSEs, mais capacitações e encontros entre as Diretorias Regionais, como forma de divulgar orientações e boas práticas a serem realizadas em relação às MSEs em meio aberto.

Quanto à alta rotatividade de diretores e ausência de formalização de procedimentos relacionados à supervisão de MSEs, que:

- 9)** Desenvolva e institucionalize procedimentos, bem como modelos para formalização de histórico de ações executadas pelas Drads, para que a mudança de Diretores não impacte a continuidade das mesmas; e
- 10)** Estabeleça plano de trabalho para as Drads e acompanhe o cumprimento deste plano periodicamente, formalizando resultados por meio de relatórios.

Quanto à falta de informações sobre perfil dos adolescentes, atos infracionais, histórico e reincidências no âmbito da Seds, que:

- 11)** Retome a exigência de envio de relatórios pelas Drads à Seds, contendo as informações sobre perfil dos adolescentes, atos infracionais, histórico e reincidências, até que o sistema MSE Web esteja com a implementação concluída; e
- 12)** Efetue a consolidação das informações que serão encaminhadas pelas Drads, formalize as análises e oriente-as em relação ao planejamento de ações, dando efetividade à avaliação e monitoramento dos serviços.

Quanto à falta de monitoramento da efetividade das políticas públicas relacionadas a medidas socioeducativas, que:

- 13)** Utilize os indicadores sugeridos pelo Plano Decenal para o monitoramento da efetividade das políticas públicas relacionadas a medidas socioeducativas, em especial o de reincidência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



À Fundação Casa:

Quanto ao indicador de reincidência contemplar apenas os casos de reiteração em medida de internação, que:

- 14)** Atualize a Portaria nº 98/2006 de acordo com as orientações atuais do Sinase (art. 25, inciso II), calculando os índices de reincidência com base na quantidade de atos infracionais, não apenas na quantidade de internações.

Quanto à quantidade de espaços específicos nos centros de internação em desconformidade com o previsto na legislação, que:

- 15)** Adeque os Centros de Atendimento, quando aplicável, com salas que atendam a previsão legal nos seguintes aspectos: separação de adolescentes por idade, compleição física e gravidade da infração; acomodação conjunta de recém-nascidos e bebês até seis meses de idade com as mães; e espaços para visitas íntimas.

Quanto aos equipamentos de monitoramento e segurança inoperantes, que:

- 16)** Adeque a quantidade de equipamentos e realize a manutenção preventiva tempestivamente, de modo que o funcionamento adequado possa contribuir para a segurança interna e consequente preservação da integridade física dos adolescentes e servidores.

Quanto aos Centros de Atendimento construídos, obra finalizada, porém inoperantes, que:

- 17)** Aprimore o planejamento de forma que as construções de novos Centros estejam atreladas à contratação ou remanejamento de pessoal necessário, para que os centros entrem em funcionamento tão logo as obras sejam finalizadas.

À Secretaria de Desenvolvimento Social e à Fundação Casa:

Quanto à abrangência insuficiente da política pública, que se reflete na falta de assistência aos egressos “sem medida”, que:

- 18)** Adote medidas efetivas de integração, inclusive as previstas no Plano Decenal, para que o adolescente possa continuar recebendo assistência adequada. Importante, também, a integração entre os sistemas do meio fechado e meio aberto.

Quanto ao acompanhamento dos reincidentes, que:

- 19)** Formule indicadores de reincidência que integrem informações do meio aberto, semiliberdade, meio fechado e SAP; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 20)** Efetue estudo integrado a outras Pastas a respeito das possíveis causas para reincidências, bem como o apontamento de soluções a curto, médio e longo prazo para o problema, apresentando os resultados em relatórios periódicos.

Quanto à inexecução ou execução parcial das metas de curto prazo do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo, que:

- 21)** Reavalie as metas, prazos, ações e responsabilidades previstas no Plano Decenal;
- 22)** Promova a articulação dos responsáveis envolvidos na execução do Plano; e
- 23)** Monitore e avalie o cumprimento das metas.

Quanto à elaboração de peças orçamentárias, que:

- 24)** Para o programa orçamentário Proteção Social, institua indicadores sugeridos pelo Plano Decenal para mensurar a relação entre o produto disponibilizado e o resultado efetivamente alcançado no serviço de medidas socioeducativas em meio aberto, e assim dar mais transparência ao orçamento; e
- 25)** Correlacione as metas do próximo Plano Estadual de Assistência Social com as peças orçamentárias.

TC-2347/989/19-6 - RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A ATUAÇÃO ESTADUAL NO SISTEMA PRISIONAL PAULISTA

Reiteração das Recomendações de 2016 à Secretaria da Administração Penitenciária, para que:

- 1)** Conjugue esforços junto aos demais órgãos de Estado (Secretaria de Segurança Pública, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, etc.) no sentido de encontrar soluções que reduzam a superlotação do sistema prisional paulista, a fim de fazer com que os presos cumpram suas penas com dignidade, e dessa forma impactar positivamente na reintegração social da população carcerária, com reflexos na diminuição da reincidência;
- 2)** Adote medidas para cumprir em tempo as metas de criação de novas vagas no sistema prisional (seja com a construção de novas UPs, seja com a ampliação de vagas nas UPs já existentes) previstas no plano de expansão do sistema penitenciário em 2008;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 3) Promova a instalação de bloqueadores de sinal de aparelhos celulares nas UPs;
- 4) Promova, na medida do possível e de acordo com as necessidades, o preenchimento dos cargos vagos no quadro de pessoal da SAP;
- 5) Cumpra a Portaria Interministerial nº 1.777/2003 no que toca a equipe mínima de saúde nas UPs;
- 6) Envide esforços no sentido de priorizar os recursos destinados às ações relativas à ressocialização dos presos (Programa 3814 – Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares - programa fundamental e absolutamente necessário para o correto funcionamento do sistema prisional do estado de São Paulo), de modo que o referido programa, no próximo PPA, potencialize os recursos orçamentários; e
- 7) Incremente, exponencialmente, a quantidade: de presos participantes de cursos de educação escolar e qualificação profissional; de presos trabalhando dentro das Unidades Prisionais e; de egressos do sistema prisional colocados no mercado de trabalho.

TC 10693/989/20-4 - RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA NO ESTADO DE SÃO PAULO

À Secretaria de Desenvolvimento Social, que:

- 1) Aprimore o processo de gestão documental, de dados e informações de interesse do Controle Externo exercido por este E. Tribunal de Contas, de modo que as requisições sejam atendidas integralmente, na forma e prazos estabelecidos, visto que não se justifica alegar que as empresas terceirizadas não forneceram, por qualquer motivo, a documentação requerida pela fiscalização;
- 2) Comprove o funcionamento das Entidades do Terceiro Setor que não compareceram às prestações de contas trimestrais junto à SEDS, a fim de garantir que todo leite entregue seja distribuído aos beneficiários do programa Vivaleite e evitando possíveis desvios;
- 3) Empreenda as atividades necessárias para a fiscalização de conformidade dos aproximadamente 4,7 mil locais de distribuição de leite espalhados pelo Estado de São Paulo;
- 4) Adote critérios referentes à condição nutricional e de saúde para a seleção dos beneficiários do Vivaleite, adicionalmente aos parâmetros econômicos, como a medição de dados antropométricos anterior à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



vinculação ao programa, a fim de priorizar a escolha de cidadãos com perfil mais aderente à proposta;

- 5) Elabore e implemente Plano de Fiscalização que contenha objetivos, periodicidade e quantidade estimada de locais de distribuição do leite a serem inspecionados, por intermédio de seus próprios servidores, cessando a terceirização dessas atividades típicas de Estado;
- 6) Retome o gerenciamento, a fiscalização e o ateste da efetiva distribuição do programa Vivaleite, de modo a romper a total dependência de empresas terceirizadas, que podem a qualquer momento e por qualquer motivo cessar a prestação dos serviços e impactar todo o funcionamento do programa, prejudicando principalmente as pessoas mais vulneráveis;
- 7) Estabeleça a obrigatoriedade da entrega das Notas Fiscais do leite pelos fornecedores de laticínios para cada Ponto de Distribuição Municipal do Interior e Litoral Paulista e não uma única Nota Fiscal por município, de modo a permitir o maior controle do quantitativo de leite entregue em cada local de distribuição e consequentemente obter maior acurácia no faturamento dos valores a serem pagos às usinas contratadas;
- 8) Avalie a possibilidade de fracionar a distribuição do leite em mais de sete entregas por mês, visando diminuir ao máximo o intervalo de tempo que seus beneficiários ficam sem o alimento entre um mês e outro e evitar o recebimento de uma quantidade de leite maior do que o que seria consumido por uma criança ou um idoso em seu curto período de validade;
- 9) Envide esforços junto aos fornecedores de laticínios, às Entidades do Terceiro Setor conveniadas na Região Metropolitana da Capital e aos municípios conveniados no Interior e Litoral para diminuir o índice de não cumprimento da programação de dias e horários das entregas e distribuições do leite, com a finalidade de evitar deslocamentos desnecessários e outros transtornos à população participante do Vivaleite;
- 10) Elabore estudo das atuais necessidades nutricionais e alimentares da população paulista, com o intuito de adequar, caso necessário, a composição do leite distribuído aos beneficiários do Vivaleite;
- 11) Realize o acompanhamento nutricional mensal dos beneficiários do Vivaleite também na Região Metropolitana da Capital e não apenas no Interior e litoral;
- 12) Implante método padronizado de acompanhamento nutricional mensal dos beneficiários em todas as Entidades do Terceiro Setor e Pontos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- Distribuição Municipais participantes do Vivaleite, de modo a possibilitar a utilização dos dados para a tomada de decisão a curto e longo prazos;
- 13)** Fortaleça os controles de presença dos beneficiários nos dias de distribuição do leite e reduza o índice de Entidades do Terceiro Setor e Pontos de Distribuição Municipais que não realizam o controle;
 - 14)** Organize o tratamento dado às sobras de leite, com o estabelecimento de um período máximo de dias permitido para seu armazenamento e padronização da destinação;
 - 15)** Envide esforços junto aos fornecedores de laticínios e aos municípios conveniados no Interior e litoral para viabilizar que os veículos utilizados nas entregas estejam equipados com refrigeração, a fim de garantir que a temperatura do leite fique a no máximo 7º C (sete graus Celsius), condição estipulada nos contratos administrativos para a manutenção da integridade do leite distribuído;
 - 16)** Busque soluções junto às Entidades do Terceiro Setor conveniadas na Região Metropolitana da Capital e aos municípios conveniados no Interior e litoral para que os locais de distribuição do leite atendam a padrões básicos de salubridade e conforto para os beneficiários do Vivaleite, alcançando a diminuição dos índices de pontos que não contam com proteção contra intempéries, assentos e que não sejam arejados;
 - 17)** Providencie, junto às Entidades do Terceiro Setor conveniadas na Região Metropolitana da Capital e aos municípios conveniados no Interior e litoral, a instalação de cartazes ou placas de identificação do Vivaleite para todas as Entidades do Terceiro Setor e Pontos de Distribuição Municipais do Estado, conforme assevera o Decreto Estadual nº 45.014/2000;
 - 18)** Viabilize, junto aos fornecedores de laticínios, às Entidades do Terceiro Setor conveniadas na Região Metropolitana da Capital e aos municípios conveniados no Interior e litoral, o atendimento das condições sanitárias do armazenamento do leite em todos os locais de distribuição, zerando os índices de locais em que o leite fica disposto em caixas comuns sem isolamento térmico ou refrigeração e de locais cuja higiene do depósito esteja inadequada;
 - 19)** Avalie a possibilidade de readequar o método atual de seleção automática dos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda, com a retomada da participação dos servidores municipais da Assistência Social nesse processo – sem deixar de lado os benefícios de racionalidade propiciados pelo Portal Social Paulista – com a finalidade de permitir que esses agentes possam atuar na seleção em casos pontuais e urgentes, o que deverá acarretar na escolha de cidadãos com perfil mais aderente à proposta dos programas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 20)** Aperfeiçoe o funcionamento do Portal Social Paulista viabilizando a atualização constante da base de dados dos cidadãos elegíveis aos Programas de Transferência de Renda, incluindo os dados de priorização exigidos na Resolução SEDS nº 16/2019;
- 21)** Aperfeiçoe o funcionamento do Portal Social Paulista corrigindo as inconsistências existentes entre sua base e a do banco conveniado ao Estado para o saque do benefício;
- 22)** Elabore e implemente controles contínuos e sistemáticos para viabilizar o monitoramento da evolução social alcançada pelos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda, com a finalidade de gerar subsídios para o aprimoramento do programa em benefício da população vulnerável do Estado, conforme exige a Resolução SEDS nº 16 de 13/06/2019;
- 23)** Elabore e implemente controles contínuos e sistemáticos sobre os resultados das ações socioeducativas complementares executadas pelos municípios em parceria com o Estado;
- 24)** Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para providenciar o reajuste dos valores transferidos pelos programas Renda Cidadã e Ação Jovem, atualmente de R\$80,00, a partir do índice acumulado de inflação (IPCA) dos anos em que as quantias ficaram congeladas, de modo a torná-los suficientes para cobrir as necessidades materiais básicas dos participantes e servir como atrativo para a integração das famílias à rede de proteção da Assistência Social;
- 25)** Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para cessar a redução da quantidade de beneficiários atendidos pelos programas Vivaleite, Renda Cidadã e Ação Jovem;
- 26)** Estude a reposição do quadro de servidores técnicos das DRADS, de modo a atender as exigências da NOB-RH/SUAS, com o intuito de incrementar a assertividade de suas ações de monitoramento, orientação e fomento da vigilância socioassistencial junto aos municípios jurisdicionados; e
- 27)** Avalie a possibilidade de disponibilizar viaturas a todas as DRADS, com o intuito permitir a execução de suas ações externas juntos aos municípios jurisdicionados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



TC-10703.989.20-2: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PROGRAMA 0932 – VIGILÂNCIA EM SAÚDE - AÇÃO 4839 – CONTROLE DE DOENÇAS TRANSMITIDAS POR VETORES E HOSPEDEIROS INTERMEDIÁRIOS (TC 5198/989/16)

À Secretaria da Saúde, que:

- 1) Formalize um estudo para readequação territorial/ jurisdicional dos Órgãos/Entidades (CVE/CVS/IAL/SUCEN) envolvidos na gestão e operacionalização das ações de prevenção e controle as arboviroses a fim de garantir maior celeridade e eficiência na articulação das ações e melhorar a interlocução junto aos municípios;
- 2) Adote medidas para assegurar a melhora da estrutura atual da SUCEN, em especial o quadro de pessoal e frota, para um atendimento mais rápido e eficiente as demandas municipais, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras;
- 3) Elabore um estudo para a instituição de um estoque estratégico de inseticidas/larvicidas para o Estado, a fim de evitar possíveis desabastecimentos e oscilações na distribuição e diminuir a dependência do Ministério da Saúde, permitindo melhor planejamento das ações de controle vetorial tanto pela SUCEN quanto pelos municípios;
- 4) Aprimore as devolutivas destinadas aos municípios pelo CVE e GVE's com dados epidemiológicos mais detalhados e oportunos, a fim de subsidiar ações mais céleres e eficientes, como o exemplo do Estado de Rondônia;
- 5) Melhore a estrutura do CVE/GVE's, principalmente no tocante ao quadro de pessoal com o estabelecimento de um padrão de lotação e consequentemente realização de concursos com quantidade suficiente de vagas para reposição de quadro, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras;
- 6) Aprimore a capacidade de atendimento do IAL as demandas municipais, por meio da automatização da realização de exames de dengue, e reestruturação do quadro de pessoal, desde que respeitadas às disposições da LRF entre outras;
- 7) Realize os exames de acetilcolinesterase em todos os funcionários/servidores da SUCEN e dos municípios, temporários ou não, conforme os critérios e periodicidade estabelecidos em legislação e documentos técnicos vigentes;
- 8) Dote as Unidades Regionais do IAL de geradores de energia, a fim de assegurar a integridade das amostras armazenadas e continuidade dos trabalhos do instituto frente a situações de emergência;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 9) Amplie o acesso a informações disponibilizadas aos municípios no sistema GAL, por meio de relatórios completos/gerenciais e por agravo/exame com detalhamento de datas de entrada, de processamento, de liberação de resultados, dentre outros, de modo a trazer mais agilidade, transparência e eficiência no controle das amostras e resultados de exames, com impactos nas ações de vigilância epidemiológica/laboratorial;
- 10) Implemente a metodologia de repasses de recursos do Fundo Estadual de Saúde no PES nos termos do artigo 19 da LC nº 141/2012; e
- 11) Financie anualmente os municípios na prevenção e controle as arboviroses sob a forma de participação ou incentivo, a exemplo da “Campanha Todos Juntos Contra o Aedes Aegypti”, respeitados os critérios do PES.

TC-10697.989.20-0 - RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE MONITORAMENTO DA QUALIDADE E REDUÇÃO DA PEGADA AMBIENTAL

À Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, que:

- 1) Aperfeiçoe o Portal de Licenciamento Ambiental (PLA) para possibilitar entrada de processos com Estudos de Impacto Ambiental, através de ação conjunta da Diretoria de Avaliação e Impacto Ambiental (DI) com o Departamento de Tecnologia da Informação (AI), em prazo razoável a efetivar de fato a iniciação de todas as demandas de forma eletrônica;
- 2) Implemente a Fase 3 do Projeto Via Rápida Empresa (VRE) no âmbito da Cetesb, por intermédio de ação conjunta do Departamento de Tecnologia da Informação (AI) com a Diretoria de Integração com Órgãos Públicos da Jucesp, em prazo efetivamente exequível considerando os motivos postergadores do prazo inicialmente previsto (03/08/2018);
- 3) Realize estudos, sob a coordenação da Presidência e atuação do Departamento de Tecnologia da Informação (AI) e Departamento Jurídico (PJ), para implementação de convênios com municípios habilitados ao licenciamento ambiental local utilizarem o Via Rápida Ambiental (VRA), possibilitando maior integração e controle pelo órgão local, definindo cronograma que inclua, primeiramente, os Municípios de Grande Porte, e sucessivamente, os de Médio e Pequeno Porte, e posteriormente, inclua os Municípios recém habilitados;
- 4) Realize as devidas atualizações das normativas orientadoras aos usuários no Portal de Licenciamento Ambiental (PLA), por intermédio do Departamento de Tecnologia da Informação (AI);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 5) Revise, por intermédio da Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental (DC), o atual método de registro de atividades das Agências Ambientais e consequente avaliação de desempenho, ferramenta importante na tomada de decisões dos gestores da sede;
- 6) Verifique, sob a coordenação da Presidência e atuação do Departamento de Gestão de Recursos Humanos (AR) e setores impactados, a adequada alocação de pessoal ocupante de cargo de livre provimento, pagos com recursos próprios da Cetesb, para que fortaleçam a missão da instituição exercendo o cargo em setores próprios do órgão;
- 7) Elabore e implemente, por intermédio da Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental (DC), Plano de Fiscalização que contenha objetivos, periodicidade e quantidade estimada de locais a serem inspecionados conforme características de atividades poluidoras no território paulista, de forma a combater a irregularidade de empreendimentos e fornecer orientações;
- 8) Viabilize, sob responsabilidade da Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental (DC), locais de trabalho, veículos e equipamentos de maneira adequada e em quantidade suficiente ao bom desempenho das Agências Ambientais, diminuindo as discrepâncias estruturais entre elas;
- 9) Envide esforços, por intermédio da Presidência, em ação conjunta da Diretoria de Avaliação e Impacto Ambiental (DI) e Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental (DC) junto aos demais órgãos públicos, para facilitação do meio de manifestação destes nos processos de licenciamento ambiental e consequente diminuição de procedimentos ao interessado e menor índice de processos suspensos por tal motivo;
- 10) Realize estudos, sob responsabilidade do Departamento de Tecnologia da Informação (AI), para efetivo aprimoramento e interação das ferramentas sistêmicas disponibilizadas aos empregados, e a navegação e interação com usuário externo a fim de torná-lo mais didático e intuitivo, observadas as deficiências apresentadas no item 5.2 deste Relatório;
- 11) Adote medidas para implementação do objeto do Acordo de Cooperação nº 032/2017-MPSP, principalmente quanto ao atendimento padronizado que permita o efetivo tratamento eletrônico da demanda externa, em prazo prioritário, tendo em vista a consecução de metade da sua vigência;
- 12) Aprimore, em ação conjunta da Diretoria de Avaliação e Impacto Ambiental (DI) e Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental (DC), a forma de recebimento, gestão e resposta a denúncias, reclamações e dúvidas sobre licenciamento ambiental pelos setores da Agência Ambiental e Sede da Companhia;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 13)** Possibilite, sob responsabilidade da Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental (DC), maior interação com os Municípios, licenciadores ou não, de forma a comunicá-los de alterações normativas e/ou procedimentais, por intermédio de canal próprio e, preferencialmente, eletrônico, inclusive com facilitação de comunicação através de suas Agências Ambientais;
- 14)** Mantenha ações de fiscalização da segurança das Barragens do Sistema Palmital, verifique a classificação da Categoria de Risco atribuída pelo empreendedor e realize análise do Plano de Ação de Emergência pendente de revisão e complementação pela empresa; e
- 15)** Realize, em ação conjunta da Diretoria de Avaliação e Impacto Ambiental (DI) e Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental (DC), plano de ação que englobe convocação dos responsáveis pelos empreendimentos caracterizados por barragens para regularização do licenciamento ambiental, e posterior análise técnica, em prazo compatível com a classificação de risco atribuída pela DAEE.

Ao Conselho Estadual do Meio Ambiente, que:

- 16)** Adote medidas preventivas e acompanhamento cautelar à atuação municipal no licenciamento ambiental a fim de não comprometer a função primordial de controle de fontes de poluição no Estado, definindo cronograma que inclua, primeiramente, os Municípios de Grande Porte, e sucessivamente, os de Médio e Pequeno Porte, e posteriormente, inclua os Municípios recém habilitados.

À Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, que:

- 17)** Viabilize, em colaboração com a Junta Comercial do Estado de São Paulo, a criação de perfil para Município licenciador ter ciência e manifestar-se automaticamente no Módulo de Licenciamento do VRE;
- 18)** Disponibilize, por intermédio da Escola da Cetesb, efetivos meios de capacitação e aprimoramento de gestores municipais para fortalecimento das estruturas municipais na condução do licenciamento ambiental local, a partir de consulta aos Municípios já licenciadores para diagnóstico de suas atuais dificuldades;
- 19)** Possibilite maior interação com os Municípios, licenciadores ou não, de forma a comunicá-los de alterações normativas e/ou procedimentais, por intermédio de canal próprio e, preferencialmente, eletrônico;
- 20)** Adote medidas de compartilhamento de informações do Cadastro Técnico Estadual com os Municípios que instituíram igual Cadastro Técnico, de forma a haver mútua complementação e possibilitar atuação conjunta na identificação de novas atividades poluidoras;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 21) Viabilize o repasse de valores da TAE-SP, na proporção prevista em lei, prioritariamente aos Municípios já instituidores da taxa ambiental municipal, e aos que vierem a instituí-la; e
- 22) Viabilize o repasse de efetivamente 50% de recursos do Fundo Especial de Despesa para Preservação da Biodiversidade e Recursos Naturais (FPBRN), vinculados à Fonte 003.001.118 - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, para a Cetesb conforme previsto Portaria CG – 13, de 28/07/2016.

TC – nº 10704.989.20-1 - RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A EXPANSÃO, MODERNIZAÇÃO E OPERAÇÃO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS.

À Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, que:

- 1) Desenvolva indicadores que permitam efetivamente avaliar o desempenho das políticas públicas conjugadas de expansão e modernização dos transportes sobre trilhos e sua integração com outros modais e publique-os para efeito de controle social e *accountability*;
- 2) Retome as interações junto à Prefeitura de Guarulhos em busca de soluções para implantação de linhas de ônibus municipais visando coletar maior quantidade de passageiros para as estações da linha 13-Jade presentes no município;
- 3) Busque soluções junto à Prefeitura de Barueri para a realização de obras de urbanização do terreno baldio com acesso à estação Jardim Silveira;
- 4) Esclareça junto à Prefeitura de São Paulo a real situação de cancela instalada por moradores de condomínio, se regular ou irregular, e em caso de irregularidade estabelecer sua retirada a fim de garantir o interesse público e acesso à estação Piqueri;
- 5) Estabeleça, no próximo Pitu, metas mais exequíveis, de acordo com a capacidade de investimento do Estado, indicando a ordem de prioridade para a implantação dos projetos; e
- 6) Cuide para que as metas estabelecidas no PPA sejam exequíveis e evidenciem a verdadeira capacidade do Estado.

À Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, que:

- 7) Cuide para que a implantação de sistemas de sinalização ferroviária e de fornecimento de energia de tração sejam finalizados e entreguem efetivamente melhores condições de transporte aos passageiros. No planejamento da expansão, modernização e operação do transporte



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



sobre trilhos, cuidar para que seja mais fidedigno a real capacidade de investimento do Estado;

- 8)** Analise se os indicadores de desempenho da manutenção dos trens da série 8000 estão de acordo com os parâmetros contratuais e aplique as sanções cabíveis em caso de desconformidade, avalie as vantagens e desvantagens do modelo de concessão administrativa adotado e se é apropriado mantê-lo;
- 9)** Apresente plano para a resolução dos problemas dos vãos e altura entre o trem e a plataforma, com os custos, tempo e possíveis dificuldades para sua concretização, visando diminuir os casos de quedas acidentais;
- 10)** Faça levantamento de estações com problemas de cobertura faltante ou insuficiente e apresente plano de ação definindo responsáveis, atividades e prazos para resolução;
- 11)** Priorize a reforma ou construção/reconstrução de nova estação em plano de investimentos, no caso da estação Vila Clarice, interditando-a completamente ou áreas da mesma, caso seja necessário para garantir a segurança dos passageiros;
- 12)** Avalie as reais condições das plataformas das estações Brás e José Bonifácio e realize as intervenções necessárias, visando garantir a segurança dos passageiros;
- 13)** Avalie a viabilidade da extinção de acessos e transposição por túneis e evitar esta estrutura em novos projetos;
- 14)** Avalie as causas das condições estruturais das estações Primavera-Interlagos, Autódromo e Jurubatuba, bem como a existência de riscos para os passageiros e apresentar plano de intervenção para resolução do problema;
- 15)** Avalie as causas das condições estruturais das estações Ipiranga e Juventus-Mooca, bem como a existência de riscos para os passageiros e apresentar plano de intervenção para resolução do problema;
- 16)** Realize levantamento de estações que necessitam de reparos, pinturas e consertos e cuidar para que as manutenções solicitadas sejam atendidas a contento e em prazo razoável;
- 17)** Realize intervenções nos acessos para que haja a adequada integração entre os modos de transporte;
- 18)** Providencie a instalação de rotas com pisos táteis nas estações que não as possuem, cuidando para que a instalação seja feita adequadamente e não ocorra deterioração precoce;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 19)** Providencie a instalação de elevadores de acesso nas estações que não os possuem, assim como de elevadores de acesso/transposição de plataformas e a desativação de transposição e acesso por meio de passagens de nível, proporcionando maior autonomia e segurança a PCDs, pessoas com mobilidade reduzida e idosos;
- 20)** Providencie a retirada das grades instaladas nas rampas de acesso, como das estações Jardim Helena-Vila Mara e Jardim Romano, buscando outras soluções para impedir a passagem de motociclistas, como por exemplo, parceria com órgão de fiscalização de trânsito para instalação de câmeras/radares e aplicação de multas;
- 21)** Busque soluções junto à Prefeitura de Itapevi e Secretaria de Estado da Habitação para levantamento de famílias que vivem na invasão da via permanente e seu devido realojamento, restabelecendo a posse da área;
- 22)** Instale geradores de energia elétrica nas estações que não os possuem para garantir a continuidade da operação em caso de falta de energia;
- 23)** Realize os reparos necessários nos sistemas de captação de águas pluviais, restabelecendo sua efetividade e atendimento à legislação estadual;
- 24)** Realize levantamento das estações que apresentam condições de suas instalações em desconformidade com a NR 24 e criar plano de ação para sanar os problemas;
- 25)** Promova a devida manutenção de calhas para evitar transtornos e danos patrimoniais durante as chuvas;
- 26)** Realize estudos para revisão da vedação pluviométrica das estações Itaim Paulista, Jardim Romano e Comendador Ermelino, visando sanar o problema de penetração de água durante as chuvas; e
- 27)** Cesse a situação de utilização inadequada do patrimônio encontrada na estação Mauá, bem como apure responsabilidade e aplique as sanções cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



TC nº 10702.989.20-3 - RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A GESTÃO DO TEMA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (INTEGRANTE DO TCA-4552/026/2016; TC 5198/989/16)

À SIMA, que:

- 1) Adeque o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, quando de sua revisão e/ou alteração e/ou atualização, de modo que:
 - a. Atenda integralmente as disposições da Lei Federal nº 12.305/10 e do Decreto Estadual nº 54.645/09 quanto ao conteúdo mínimo, horizonte de atuação e revisão; e
 - b. Incorpore a indicação dos responsáveis pelas ações para atingimento das metas estabelecidas, definição dos recursos financeiros necessários para a consecução das metas, compatíveis e integrados ao PPA e LOA, e a definição da sistemática de monitoramento do plano, a exemplo do Plano Estadual de Recursos Hídricos.
- 2) Estabeleça prazo para a publicação, tanto dos planos regionais, quanto do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos previstos nos artigos 7º e 8º do Decreto Estadual nº 54.645/09.

À CETESB, que:

- 3) Aplique efetivamente as sanções às infrações previstas na Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/06) no que tange à forma de utilização, destinação ou disposição final e nas atividades nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos; e
- 4) Exerça a atribuição facultada pelo artigo 62 da Lei Estadual nº 12.300/06, de diligenciar os infratores, independentemente da aplicação das sanções cabíveis, no sentido de formalizar termo de compromisso de ajustamento de conduta ambiental com força de título executivo extrajudicial, com vistas a cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar os efeitos negativos sobre o meio ambiente, referentes às formas de utilização, destinação ou disposição final e nas atividades nas áreas de disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos.

À SIMA e à CETESB, que:

- 5) Cumpram as metas previstas no Plano Estadual de Resíduos Sólidos, no prazo estabelecido, ou divulguem novo plano revisado com novos prazos e justificativas para o não atendimento do estabelecido;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 6) Incluam nos novos termos de compromisso a serem firmados e nos termos de compromisso já firmados quando da sua prorrogação/alteração/renovação/atualização:
 - a. Cláusula que estabeleça a verificação *in loco*, ainda que de forma amostral nos casos cabíveis, por parte do Estado de São Paulo, como uma das condições de acompanhamento e controle das metas e compromissos estabelecidos nos respectivos instrumentos;
 - b. Metas anuais quantitativas, por região demográfica, para cada ano do prazo de vigência do termo, sempre que possível; e
 - c. Cláusulas prevendo penalidades aplicáveis às partes signatárias, no caso de descumprimento das obrigações previstas no termo de compromisso firmado.
- 7) Estabeleça integração total entre as peças orçamentárias e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos; e
- 8) Defina no PPA e LOA um programa/ação específico para o tema resíduos sólidos.

TC nº 10706.989.20-9 - FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O TRANSPORTE ESCOLAR

À Secretaria de Estado da Educação, que:

- 1) Planeje, realize e documente, periodicamente, em conjunto com as Diretorias de Ensino, fiscalizações *in loco* do Transporte Escolar com o intuito de verificar a regularidade dos veículos escolares, monitores e motoristas com base nos requisitos elencados nos Anexos I, II e III do Guia de Boas Práticas – Gestão de Contratos de Transporte Escolar elaborado em 2019 pela SEE;
- 2) Inclua no sistema SED o georreferenciamento dos itinerários das rotas dos veículos escolares detalhando por quais ruas, avenidas e/ou rodovias o veículo trafega desde a garagem, passando pela(s) escola(s) até o último ponto de desembarque dos alunos, bem como as informações referentes aos contratos de Transporte Escolar celebrados pelas Diretorias de Ensino no mesmo nível de detalhamento do módulo dos convênios;
- 3) Atualize as Resoluções SE nº 27/2011 e SE nº 28/2011, formalizando o critério de concessão da distância mínima entre a residência do aluno e o ponto de embarque do veículo escolar além de referenciar em seu texto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



o sistema de informação atualmente utilizado na operacionalização do Transporte Escolar (Secretaria Escolar Digital);

- 4) Defina objetivamente as 25 contrapartidas municipais que estão parametrizadas de forma manual no sistema SED considerando-se os critérios adotados pelo Decreto Estadual nº 48.631/04;
- 5) Diligencie as Diretorias de Ensino a realizarem estudos sobre os itinerários dos ônibus municipais para apurar eventual necessidade de fornecimento do Transporte Escolar pela modalidade frete ou frota própria aos alunos maiores de 12 anos;
- 6) Discuta, em conjunto com as Diretorias de Ensino, o atual fluxo processual relativo à contratação e gestão direta do Transporte Escolar no sentido de promover maior eficiência e tempestividade a essas atribuições; e
- 7) Elabore um indicador qualitativo para o produto da ação de Transporte Escolar no PPA que garanta o controle social e o Accountability a respeito das diretrizes, metas e a qualidade desse serviço público prestado pelo Estado.

TC nº 10696.989.20-1: FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL NO PROGRAMA 2510 – URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E ASSENTAMENTOS

À Secretaria de Estado da Habitação e à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, que:

- 1) Busque apoio das instâncias superiores para reativar as discussões no âmbito do Conselho Estadual de Habitação, e reforce a pauta da urbanização de assentamentos precários nesse colegiado, bem como nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Metropolitano, envolvendo municípios e outras secretarias de Estado que possuam contribuições relevantes;
- 2) Envolve as instâncias superiores de decisão — por meio do CEH ou outros meios — no andamento dos projetos de urbanização de assentamentos precários diretamente implementados pelo Estado, estabelecendo parcerias e compartilhando responsabilidades com outros entes e órgãos no atendimento da população beneficiada; e
- 3) Reforce as atividades de regularização dos empreendimentos da CDHU, com o apoio institucional do governo do Estado junto às Prefeituras, quando for o caso, permitindo a fruição plena dos direitos de seus mutuários e liberando a CDHU da responsabilidade — e seus custos decorrentes — sobre esse patrimônio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



À Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, que:

- 4) Preveja, nos seus contratos, mecanismos de segregação de quantitativos por empreendimento *a posteriori*, de modo a se conhecer os gastos com insumos de programas e empreendimentos específicos;
- 5) Inclua as despesas com Trabalho Técnico Social dos empreendimentos de urbanização e reassentamento dentro do Programa 2510, de modo a permitir o conhecimento do investimento público nessa atividade, junto a esse público-alvo específico;
- 6) Utilize técnicas melhores de planejamento das intervenções em assentamentos precários — inclusive com a implantação de processos estruturados de instrução e tomada de decisões —, impedindo longos intervalos entre os arrolamentos, projetos básicos e executivos, e instrua o processo licitatório das obras com uma análise dos riscos envolvidos e mitigações possíveis, incluindo a cláusula obrigatória, conforme a Lei 13.303/2016, da matriz de riscos nesses contratos; e
- 7) Rediscuta as formas e extensão de sua vigilância patrimonial, de modo a torná-la eficaz na inibição de reocupação de terrenos, considerando também a elaboração de soluções para o uso provisório de terrenos desocupados e frentes de obras liberadas, desestimulando reocupações, com o objetivo de se preservar os projetos originais implementados pela CDHU até a sua conclusão e regularização, evitando o desperdício de dinheiro público com os retrocessos causados por essas invasões.

À Secretaria de Governo, à Secretaria da Habitação e à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, que:

- 8) Preserve e aperfeiçoe o projeto de mapeamento dos assentamentos precários do Estado por meio de ferramenta georreferenciada (SIM - EMPLASA) e desenvolva formas sustentáveis para estimar e acompanhar o déficit e a inadequação habitacionais fora dos assentamentos precários.

TC-10691.989.20.6 - RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A ATUAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO (DER) NO CUMPRIMENTO DE ATIVIDADES ESSENCIAIS PARA ADEQUAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA.

Ao Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo (DER-SP), que:

- 1) Atualize o Inventário de Elementos Geradores de Conservação:
 - a. Estipule e padronize, em norma técnica apropriada, formas de inspeções rotineiras definindo frequência, escopos e prazos com o propósito de manter o Inventário acima atualizado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 2) Estabeleça um manual ou instrução técnica que determine regras a serem cumpridas quanto à inspeção e monitoramento do estado das rodovias, além de direcionar pessoal capacitado suficiente para essa tarefa:
 - b. Este manual ou instrução deve prever o preenchimento de formulários (de preferência eletrônicos) para registro das inspeções, incluindo o estado encontrado, defeitos, causas e soluções de melhoria;
 - c. Deve constar à frequência com que as inspeções devam ser cumpridas para cada elemento que compõe as rodovias (como pista, sinalização, drenagem, cortes e aterros etc.);
 - d. Recomenda-se que este manual ou instrução técnica e suas respectivas inspeções seja estabelecido em conjunto com a norma sobre atualização do Inventário Rodoviário apresentado no tópico acima;
- 3) Execute as diretrizes e os procedimentos propostos pelo Sistema de Administração de Conservação (SAC) para sua plena utilização, além de constantemente reavaliá-lo, viabilizando uma consolidação efetiva do Plano Anual de Trabalho;
- 4) Estabeleça um regramento mais detalhado para os modelos de editais e contratos de conservação, especialmente nos itens que se referem às Medições dos serviços prestados. Desta forma, propõe-se que sejam feitas as seguintes exigências:
 - a. Nos tópicos referentes à apresentação dos relatórios escritos/detalhados e fotográficos evidencie, no mínimo, as seguintes informações: (i) informação da rodovia e seu respectivo trecho rodoviário em que houve a intervenção da ação de conservação; (ii) a quantidade de serviço empregada ou matéria prima aplicada para a realização da tarefa; (iii) a data exata da realização da ação de conservação ou do registro fotográfico;
 - b. No relatório fotográfico, que se estabeleça a quantidade ideal de fotos, para cada intervenção de conservação realizada, de forma a assegurar um controle mais eficaz das atividades executadas;
 - c. Estipule que as fotografias, de um mesmo local, registrem o momento anterior à ação de conservação, durante a respectiva ação, e após a conclusão desta, totalizando três fotografias para comprovar um serviço prestado; e
 - d. Não recorra às fotografias já utilizadas em relatórios mensais anteriores para justificar as atividades de conservação em relatórios ulteriores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 5) Realize, periodicamente, a avaliação do estado do pavimento, valendo-se das técnicas já preconizadas em instrução técnica do DER, como o Levantamento Visual Contínuo (LVC);
- 6) Priorize a implementação, por meio de elaboração do próprio DER ou via empresa especializada contratada por licitação, de um Sistema de Gerência de Pavimentos (SGP);
- 7) Cumpra as inspeções periódicas preconizadas no “Manual de Procedimentos para Monitoramento da Qualidade das Obras Executadas Relativas à Recuperação, Ampliação e/ou Duplicação nas Rodovias do DER-SP” quanto à última campanha de inspeção, realizada 60 dias antes do término da garantia quinquenal das obras concluídas;
- 8) Envide esforços para agilizar o processo de contratação de empresa para operacionalização de postos de pesagem volantes na malha rodoviária administrada pelo DER;
- 9) Reestruture os postos de pesagem fixos do DER, destinando área específica, aos que necessitam, de forma que seja possível a aplicação das medidas administrativas de correção como retenção, transbordo ou remanejamento de cargas. Além disso, reservar espaço para a construção de pista de seleção para estes postos, priorizando aqueles que possuem um volume diário médio elevado;
- 10) Designe parte de servidores do DER para operar como agente autuador nos postos fixos de pesagem localizados em rodovias administradas pelas Concessionárias; e
- 11) Quanto à quantidade de veículos comerciais fiscalizados nos postos fixos de pesagem administrados pelo DER, mapear os gargalos que entravam uma fiscalização mais ostensiva e envidar esforços para correção dos problemas detectados.

TC nº 10692.989.20-5 - RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O CORPO DE BOMBEIROS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (CBPMESP)

À Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP-SP) e ao Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP), que:

- 1) Mantenha dados atualizados a respeito dos convênios com os municípios do Estado de São Paulo e em relação às unidades operacionais em funcionamento;
- 2) Oriente os municípios sobre a possibilidade de instituição de consórcios entre municípios vizinhos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- a. Incentive em especial os consórcios entre municípios próximos geograficamente, especialmente aqueles com menos de 50 mil habitantes, para aumentar a quantidade de unidades operacionais dos bombeiros nessas localidades.
- 3) Proponha, se necessário, novos acordos entre Estado e municípios, de forma a não inviabilizar a execução dos convênios firmados em função do fim da cobrança da taxa, em decorrência da declaração de inconstitucionalidade pelo STF, e eventuais impactos orçamentários na manutenção dos convênios para alguns desses municípios;
- 4) Realize esforços para o cumprimento das metas traçadas no Planejamento Estratégico para o quadriênio 2017-2020;
 - a. Amplie a oferta de serviços da corporação, de forma a estar presente em todos os municípios com mais de 50 mil habitantes;
 - b. Reduza o tempo de deslocamento para atendimento emergencial em área urbana, visando não ultrapassar os oito minutos de tempo-resposta estabelecidos pela NFPA 1710, tomado como referência pela corporação, podendo-se aprimorar a utilização de Coboms regionais.
- 5) Realize melhor alocação de seu efetivo, considerando quadro fixado nos GBs e nos SubGBs, de forma a haver menor variação proporcional de deficit entre eles;
- 6) Atenda ao disposto no artigo 7º do Decreto 63.058/2017, em relação à composição do efetivo nos municípios e fomenta a contratação de bombeiros públicos municipais;
- 7) Credencie e treine bombeiros civis voluntários, atendendo à Portaria nº CCB-001/824/2019;
- 8) Despenda esforços para reduzir os afogamentos e acidentes aquáticos por meio de ações preventivas e educacionais;
- 9) Estude a possibilidade de vagas específicas para guarda-vidas militar e/ou concurso regionalizado, quando em momento oportuno de realização de concurso;
- 10) Levante o total de edificações e áreas de risco sujeitas às licenças de segurança contra incêndio para mapeamento da demanda total de intervenção/regularização;
- 11) Intensifique as fiscalizações em edificações e áreas de risco para garantir o cumprimento das exigências previstas de acordo com as normas de segurança;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- 12)** Aloque de forma adequada a quantidade de fiscalizadores de forma a garantir a efetivação do exercício do poder de polícia em todo o Estado;
- 13)** Estimule a realização de mais parcerias com entidades e órgãos integrantes da estrutura do Sistema de Atendimento de Emergências para auxílio ao CBPMESP, inclusive com a fomentação de PAM e Rinem;
- 14)** Forneça treinamento e apoio aos civis que auxiliam no atendimento às ocorrências, como Brigadas de Incêndio Municipais, Defesa Civil Municipal e Guarda Civil, que realizam os primeiros atendimentos nas ocorrências, especialmente em municípios sem unidades operacionais da corporação; e
- 15)** Atente-se ao cumprimento das metas estabelecidas nas peças orçamentárias.



XVIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Contas apresentadas pelo Governador referentes ao exercício de 2019, foram analisadas pela Diretoria de Contas do Governador, sob o enfoque contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, em cumprimento de seu dever regimental e institucional.

A sociedade tem demandado novas agendas do controle externo em busca da qualidade e efetividade do gasto público, aliado ao equilíbrio financeiro e orçamentário.

Os desafios e demandas que se apresentaram foram grandes. Cientes estamos que tanto quanto é importante a qualidade da execução de uma fiscalização, também é primordial a qualidade da comunicação dos achados e conclusões, das técnicas adotadas e das evidências analisadas. **É a meta que perseguimos.**

Por fim, nossa expectativa é de que as observações e conclusões que foram apresentadas por esta diretoria coloque à disposição desta Corte de Contas os elementos necessários à formação de sua opinião, com segurança razoável, sobre as Contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2019.

É o relatório que apresentamos a Vossa Senhoria.

DCG-1, DCG-2, DCG-3 e DCG-4, 13 de maio de 2020.

Fiscalização da Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial – DCG-1:

Renata Luciana dos Reis Magalhães
Chefe Técnica da Fiscalização
DCG-1

Sérgio Teruo Nakahara
Agente da Fiscalização
DCG-1

Katia Kiyomi Ivasita
Agente da Fiscalização
DCG-1

Thiago Felipe Campos Quintino
Agente da Fiscalização
DCG-1

Ricardo Shigueru Yoshida
Agente da Fiscalização
DCG-1

Fernanda Harumi Amaral Jo
Agente da Fiscalização
DCG-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Fiscalizações Operacionais – DCG-2, DCG-3 e DCG-4:

Helena Keiko Hirata
Chefe Técnica da Fiscalização
DCG-2

Lilian Cristina Menino Robles
Agente da Fiscalização
DCG-2

Leonardo de Souza Teixeira
Agente da Fiscalização
DCG-2

Juliana Vicente Armelin
Agente da Fiscalização
DCG-2

Alan Hirt D'almeida
Agente da Fiscalização
DCG-2

Diego Pereira Alves
Chefe Técnico da Fiscalização
DCG-3

Luís Fernando Batista da Silva
Agente da Fiscalização
DCG-3

Gláucia Rosa da Rocha
Agente da Fiscalização
DCG-3

Ilde kitada
Agente da Fiscalização
DCG-3

Diogo de Carvalho Valle
Agente da Fiscalização
DCG-3

Carmen Leite Vanin
Chefe Técnica da Fiscalização
DCG-4

Marina Ferreira Pacini
Agente da Fiscalização
DCG-4

André Bortolo da Cruz
Agente da Fiscalização
DCG-4

Thiago Romani Variz
Auxiliar Técnico da Fiscalização
DCG-4

Ramon Natalízio Barbosa
Agente da Fiscalização
DCG-4

Vanessa Sousa Arakaki
Assessora Técnica de Gabinete II
GDCG

Flávia Serafim Storalli
Auxiliar Técnica da Fiscalização
GDCG